

La Notion de Guerre permise

THÈSE

*Pour le Doctorat en Droit présentée et soutenue
le samedi 28 Novembre, à 14 heures*

PAR

Arnold CUTEN

Président de Thèse : M. GIDEL

Suffragants : MM. LE FUR

J. BERTHÉLEMY

ÉDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin

PARIS

—
1931

**LA NOTION
DE GUERRE PERMISE**

La Notion de Guerre permise

THÈSE

*Pour le Doctorat en Droit présentée et soutenue
le samedi 28 Novembre, à 14 heures*

PAR

Arnold CUTEN

Président de Thèse : M. GIDEL

Suffragants : MM. LE FUR

J. BERTHÉLEMY

ÉDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin

PARIS

—
1931

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

En prenant comme titre de notre ouvrage : *La notion de guerre permise*, nous nous permettrons d'expliquer d'abord ce que nous entendons exprimer sous cette dénomination.

De tout temps, la guerre a bouleversé l'ordre de l'humanité. Les uns ont soutenu qu'elle était un bienfait pour les peuples, d'autres, au contraire, estiment qu'on se trouve en présence d'un fléau qu'il fallait anéantir à tout prix. De là, deux grands courants se dessinent pour la conception et l'avenir de la guerre. Ceux qui croient voir dans la guerre une institution bienfaisante, s'efforcent de la réglementer afin de la rendre moins destructrice en pratique, en la soumettant à des lois qui doivent être respectées pendant les hostilités ; les autres, qui la considèrent comme un état pathologique de la société mondiale, n'acceptent aucun compromis et leurs efforts tendent à détruire la maladie en s'attaquant à son microbe. C'est la guerre en elle-même qu'on doit éviter ; sa réglementation est illusoire, parce que la guerre ne connaît pas de lois. A côté de ces deux théories, il faut faire place à une troisième qui, sans attribuer à la guerre un caractère bienfaisant, la considère comme un mal *nécessaire et inévitable*, voire fatal. Toutes ces théories

s'appuient sur la nature de la guerre et les causes qui la font naître et persister. Elles varient suivant l'époque à laquelle elles sont apparues et selon les écrivains qui la professent. Imprégnées au début de l'élément religieux, elles se sont éloignées de lui, pour s'approprier ensuite des raisons juridiques et politiques.

Beaucoup de conventions internationales ont eu à s'occuper de cette question. C'est surtout dans les premières années qui suivaient les guerres que les gouvernants, ayant le souvenir proche des atrocités commises, se décidaient à sortir de leur inactivité condamnable, sinon pour éviter le retour de la guerre, au moins pour en adoucir les procédés ou en diminuer la fréquence. Les lois de la guerre, les conventions de médiation, de conciliation et d'arbitrage, convergent toutes vers le même but : éviter la guerre et, quand ce n'est pas possible, diminuer les maux qui l'accompagnent. Par mesure de prudence, les conférences internationales se sont méfiées d'aborder la question de la justesse de la guerre, ainsi que du droit des Etats de se servir d'elle. Elles ignoraient intentionnellement la distinction entre les guerres permises et les guerres défendues, en regard du droit naturel ou de la morale internationale, distinction qui est le critérium de la classification des guerres justes et injustes, en canalisant leur travail contre la guerre en elle-même. Malgré les fort nombreuses tentatives qui ont été faites, on n'est pas arrivé à s'entendre pour trouver un moyen efficace de l'abolir.

Après le traité de paix de Versailles, le progrès dans cette voie semble avoir repris avec plus de vigueur et de

chances d'aboutir. Des organismes nouveaux et d'un rouage compliqué furent créés. Les principaux sont la S. D. N. et la Cour permanente de Justice Internationale. Ces deux institutions se complètent réciproquement. Des traités non moins importants, comme celui de Locarno et surtout le Pacte Briand-Kellog, ont poursuivi la même tâche.

En dépit de tous les efforts appréciables des hommes politiques, on n'a pas réussi à se mettre d'accord pour en finir pour toujours avec la guerre. Des vœux ou des recommandations pour y arriver ne manquent pas dans les procès-verbaux des conférences internationales; les solutions pratiques y font souvent défaut. On ne saurait sous-estimer le rôle important qu'ont joué la S. D. N. et la C. P. J. I., pourtant il faut reconnaître que, dans beaucoup de cas, elles n'étaient pas à la hauteur de leur mission. Comme dans toute société, les membres qui composent la S. D. N. ont leur part d'erreurs : leur manque de bonne volonté rend difficile la pacification du monde qu'a assumée la S. D. N.

Mais, laissant de côté la question de procédure, plus ou moins condamnable, on peut constater qu'aussi bien dans la doctrine que d'après les traités et les conventions internationales, un certain nombre de guerres sont encore tolérées. Un Etat peut donc, à l'heure actuelle et dans certains cas, faire la guerre à un autre Etat, sans violer par là aucune obligation internationale. C'est ce genre de guerres que nous nous proposons d'analyser et que nous appellerons les guerres permises. Elles se présentent sous deux formes : les guerres permises par les théoriciens du droit à

la guerre, et celles tolérées par les traités internationaux en vigueur. Nous allons donc examiner les premières dans une première partie de notre ouvrage, et les deuxièmes, dans la seconde partie.

Pour ce qui touche au plan de la première partie, nous le concevons dans l'ordre suivant :

- a) établir la définition de la guerre,
- b) discuter les arguments pour et contre des écrivains qui louent ou blâment la guerre,
- c) sa fatalité,
- d) sa nature, en tant qu'elle explique la persistance des guerres permises (les conceptions anthroposociologique, juridique et politique), et
- e) en l'appréciation de la valeur des théories précédentes.

Dans la seconde partie, consacrée aux grandes conventions internationales, nous insisterons sur :

- a) les travaux des conférences de La Haye, spécialement les lois de la guerre, pour apprécier leur valeur théorique et pratique.
 - b) les cas de guerres licites telles qu'elles ressortent du Pacte de la S. D. N., et enfin
 - c) les innovations du Pacte Briand-Kellog, par rapport à l'institution de la guerre.
-

PREMIÈRE PARTIE

LA DÉFINITION DE LA GUERRE

Comme nous l'indique Calvo (1), le mot guerre vient du vieux allemand *werra*, d'où le *wehr* actuel de la langue allemande, qui signifie défense. En anglais, on dit *war*, ce qui rappelle de près l'étymologie, en hollandais, *wehr*, et en français, ce mot, plus éloigné de son origine, est devenu *guerre*.

On remarque qu'en son principe, la notion de guerre contenait plutôt l'élément de résistance que celui d'attaque. On regardait et on définissait la guerre par rapport au défenseur et non pas à l'agresseur. Mais, comme le dit Calvo (2), « les publicistes ont cherché ailleurs les définitions auxquelles ils se sont arrêtés. »

Dans les ouvrages qui ont traité à ce sujet, on trouve autant de définitions que d'auteurs. Chacun a tenu de son devoir de nous donner une définition plus parfaite, en cri-

(1) CALVO : *Le droit international théorique et pratique*, 4^e éd., 1888.

(2) CALVO, *op. cit.*, p. 15.

tiquant les autres. Mais nous remarquerons que toutes les définitions que nous allons énumérer tout à l'heure, contiennent la notion d' « emploi de la force », ce qui nous fait soutenir que ce caractère constitue le trait principal de la guerre.

Vattel, définissait la guerre en général, à peu près dans le même sens que Grotius. En effet, pour Grotius, elle est « l'état d'individus qui vident leurs différends par la force ». Pour Vattel, « la guerre est cet état de choses dans lequel on poursuit son droit par la force ». Il est obligatoire que ces définitions trop générales, soient peu précises. Dans son traité sur le droit des gens, Vattel, afin de donner une définition qui contienne plus de détails et de précisions, distingue deux grandes catégories de guerres : les guerres privées et les guerres publiques. C'est cette dernière espèce de guerre que nous nous proposons d'étudier et que le juriste définit comme étant celle qui a lieu entre deux ou plusieurs nations et qui se fait au nom de la puissance publique et par son ordre. Vattel, en ajoutant que cette guerre a lieu entre les nations « ou les souverains » ne fait que répéter deux fois la même chose, car le souverain n'agit qu'en tant que représentant de sa nation et nullement en son propre nom et pour son propre compte.

M. de Martens définit la guerre de la façon suivante (1) : « un état permanent de violences indéterminées entre les hommes. » La seule qualité qu'on puisse reconnaître à cette définition, c'est qu'elle est courte et claire. Par contre,

(1) F. DE MARTENS : *Précis du droit des gens mod. de l'Europe*, t. II, § 263.

sa conception est fausse. Soutenir que la guerre est un état « permanent » de violence, c'est admettre que cette maladie sociale est une nécessité fatale et normale de la société. Or, ce point est à l'époque moderne, hors de discussion. La guerre est le résultat de l'action humaine, déterminée par la volonté, sinon de la nation proprement dite, tout au moins des représentants qualifiés d'une nation. L'existence du conflit armé n'est attribuée ni à Dieu, ni à une autre puissance surhumaine. La guerre ne dure que tant que les hommes veulent combattre. M. de Louter, professeur de droit international à l'Université d'Utrecht, a donc raison d'écrire (1) : « Puisque la guerre n'est pas un fait momentané, mais souvent de longue durée et d'effets énormes, on pourrait la nommer un *état*, qui se distingue de l'état normal. » Ce que M. de Martens appelle « un état permanent » n'est pas la guerre mais la paix. La guerre est un état exceptionnel dans la vie des peuples, voué, espérons-le, à la disparition.

« La guerre est un état de fait contraire à l'état normal de la communauté qui est la paix... La guerre ne saurait être considérée comme l'état normal de l'humanité. Elle ne peut être qu'un état exceptionnel, transitoire, passer » (2), dit M. Fauchille.

Pour Bluntschli, la guerre est « l'ensemble des actes par lesquels un Etat ou un peuple fait respecter ses droits, en luttant par les armes contre un autre Etat ou un autre

(1) J. DE LOUTER. *Le droit international public positif*, t. II, p. 212.

(2) FAUCHILLE: *Traité de droit international*, N° 1000.

peuple. » (1). En insistant sur le mobile de la guerre, le professeur de droit international de l'Université de Heidelberg soutient qu'il s'agit en tout cas « d'une question de droit public » (2). Voilà donc un autre détail qui pourrait rentrer dans sa définition et la compléter. Mais, dans ce cas, la guerre aurait, d'après lui, le caractère d'un règlement de conflit *juridique*, dans les relations internationales. Ce caractère nous semble fort douteux. S'il est exact qu'on invoque le plus souvent la violation d'un droit, il n'est pas moins exact que la cause de la guerre est presque toujours d'ordre politique et que les prétendues violations de droits ne sont que de simples prétextes. Or, en définissant un fait, il faut le définir tel qu'il est et non tel qu'il devrait être d'après les conceptions particulières à chaque auteur. C'est pour cette raison que nous trouvons plus acceptable et s'approchant davantage de la vérité, la définition de MM. Funck-Brentano et Sorel qui voient en elle (3) un « acte politique par lequel les Etats, ne pouvant concilier ce qu'ils croient être leurs devoirs, leurs droits, leurs intérêts, recourent à la lutte armée et demandent à cette lutte de décider lequel d'entre eux, étant le plus fort, pourra en raison de sa force, imposer sa volonté aux autres. »

On peut certainement apporter des critiques à cette définition. Il faut néanmoins lui reconnaître une grande qualité, c'est d'avoir placé la question là où elle résidait en

(1) BLUNTSCHLI. *Le droit international codifié*, p. 298.

(2) BLUNTSCHLI. *Ibid.*, p. 299.

(3) FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis du droit des gens*, p. 233.

réalité. Elle insiste très justement sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un conflit juridique entre peuples ou nations, mais au contraire, d'un « acte politique ». Comme tout fait politique, sa cause ne se trouve pas forcément dans le domaine juridique, mais dans un domaine beaucoup plus large et qui est complètement étranger au droit, celui de la politique. C'est certainement cette idée que les deux auteurs ont voulu faire ressortir par le mot « intérêts ».

En modifiant légèrement, comme il le dit lui-même, la définition de M. Bluntschli, M. Albéric Rolin, président d'honneur de l'Institut de droit international, nous donne à son tour, sa façon de concevoir la guerre (1) : « une lutte à main armée entre deux Etats ou entre un Etat et un groupement politique constitué dans son sein et luttant ouvertement et publiquement contre lui. »

L'expression « groupement politique » nous oblige à trancher la question de savoir si la guerre civile doit être comprise ou non dans la notion de guerre en général. Nous croyons pouvoir répondre sans hésitation dans la négative. En traitant de la guerre, nous entendons la placer dans le droit des gens. Conçus de cette façon, elle ne peut comprendre la guerre civile. En effet, celle-ci implique un gouvernement qui se trouve en présence d'insurgés qu'il traite en rebelles. Le droit international n'a pas à y dire son mot, car cette situation ne rentre pas dans la sphère de son influence.

Après 1919, on rencontre dans les ouvrages de droit inter-

(1) A. ROLIN. *Le droit moderne de la guerre*, t. II, p. 143.

national public, la répercussion de la création de la S.D.N. et du rôle qu'on lui a attribué. Cette institution nouvelle d'après-guerre qui remplit — assez imparfaitement d'ailleurs — les fonctions de juge ou d'arbitre à l'occasion d'un différend entre les Nations qui la composent, peut, dans certains cas, avec l'autorité morale dont elle jouit, intervenir dans une guerre ou même l'organiser. Il a donc paru nécessaire à certains juristes de mentionner l'influence que pourrait éventuellement avoir la S. D. N. C'est ainsi qu'on peut lire la définition suivante de M. Karl Strupp, professeur de droit international à l'Université de Francfort-sur-Main (1) : « La guerre est la lutte armée voulue par l'une des parties au moins, à laquelle se livrent deux ou plusieurs Etats indépendants ou que la S.D.N. organise contre de tels Etats signataires ou non du Pacte. »

L'élément nouveau introduit par M. Strupp est, comme on le voit, l'immixtion de la S. D. N. dans les luttes armées entre peuples. A notre avis, le rôle de la S. D. N. ne doit pas figurer dans la définition de la guerre. Qu'est-ce que la S. D. N. sinon une association de « plusieurs Etats », notion qui se trouve déjà dans la première partie de la définition ? La S. D. N. n'a pas d'armée propre. On peut la considérer tout au plus comme l'Etat-major des Etats qui en font partie. Son intervention est l'effet de l'autorisation qui lui a été donnée par un certain nombre d'Etats, d'agir en leur nom. Au fond, au point de vue juridique, c'est toujours la volonté des Etats qui provoque la guerre. Le Con-

(1) K. STRUPP. *Eléments de droit international public, universel, européen et américain*, p. 339.

seil où l'Assemblée agissent en organisateurs. Mais, à part cela, il y a encore une raison qui nous empêche d'admettre le rôle de la S. D. N. dans la définition de la guerre. L'action militaire prônée par la S. D. N. contre les Etats est de deux sortes : l'une est celle dirigée contre un ou plusieurs Etats membres, l'autre est la guerre contre les non-membres de la Société. Ce n'est que la seconde catégorie qui est pour nous une guerre; la première est un acte de gendarmerie internationale. Cette expression, haie injustement par les partisans de la théorie de la souveraineté absolue, est pourtant la seule qui convienne. Les Nations rassemblées autour de la S. D. N. lui ont concédé une partie de leur souveraineté, en l'autorisant à prendre des mesures militaires si l'une d'elles venait à violer ce qu'elle a contracté. Il s'agit donc ici d'un contrat en bonne et due forme, d'où peut naître légalement une contrainte militaire. Par contre, s'il s'agit d'une action militaire contre un non membre, la lutte armée n'a plus à sa base la sanction d'une obligation volontairement acceptée, elle représente la force qui s'impose par sa propre autorité, ce qui est la caractéristique de la guerre. En résumé, nous pouvons dire que ce ne sont pas toutes les actions militaires organisées par la S. D. N. qui peuvent être considérées comme des guerres, et, même quand elles le sont, ce sont toujours les Etats qui les font. Le simple fait de les organiser ne change rien au caractère de la guerre proprement dite.

Comme l'a fait remarquer M. Jean Lagorgette (1), étant

(1) J. LAGORGETTE. *Le rôle de la guerre*, p. 8.

donné qu'il s'agit de définir ce qui est et non ce qui devrait être, nous envisagerons la guerre comme un fait temporaire et nous ne ferons pas intervenir dans sa définition l'idée de légitimité ou d'illégalité. Nous ne retiendrons pas non plus l'élément d'organisation qui peut s'introduire *éventuellement* de la part de la S. D. N. Il est certain que ce défaut enlèvera quelque netteté, mais on gagnera en exactitude ce qu'on perdra en précision. Au lieu d'une définition inexacte, nous en préférons une autre moins complète peut-être, mais en tous cas juste et applicable à toutes les circonstances. Pour nous, la guerre est une série de luttes armées entre Etats indépendants, imposées par une des parties au moins, en vue d'obliger l'adversaire à se soumettre par la force à sa volonté. C'est une définition qui, croyons-nous, implique bien ce qui est contenu dans la notion de guerre.

LES APOLOGISTES DE LA GUERRE ET LE DARWINISME SOCIAL

C'est une doctrine qu'on pourrait, sans s'aventurer, qualifier de périmée. Elle a eu ses partisans au xix^e siècle parmi des gens d'une autorité juridique et politique incontestables. Pour eux, la guerre ne devait pas être regardée comme un fait quelconque qui accompagne l'évolution du monde. Elle constitue un élément indispensable au progrès de la civilisation. La paix perpétuelle n'est pas possible et même si on pouvait y arriver, elle ne serait pas désirable. Cette paix, affirment les adeptes du darwinisme social,

amènerait la stagnation générale comme suite à la stagnation mentale. Travailler à faire disparaître la guerre entre les peuples, serait la mort de la société. Les pacifistes, loin de trouver le bonheur dans la paix perpétuelle dont ils se réclament s'éloignent de lui en allant à l'encontre de l'intérêt de l'humanité. « La guerre est divine — dit Joseph de Maistre (1) — par ses conséquences d'un ordre surnaturel tant générales que particulières; conséquences peu connues, parce qu'elles sont peu recherchées, mais qui n'en sont pas moins considérables »... « La guerre est divine dans la gloire mystérieuse qui l'environne et dans l'attrait non moins explicable qui nous y porte. »

Ces paroles que Joseph de Maistre fait prononcer à un sénateur sont la conviction de l'auteur. Et il n'est pas le seul de cette opinion. Le professeur Bluntschli, de l'Université de Heidelberg, sans nier la possibilité de voir un jour disparaître la guerre, la trouve, en attendant, bonne et utile. Tous les malheurs qu'elle entraîne sont amplement compensés par le progrès de la civilisation qui en résulte. « Je me souviens, dit-il, des souffrances horribles et souvent entièrement inutiles que l'homme inflige à ses semblables. Je songe à la fortune de tant de familles compromise, au bonheur de tant de milliers d'individus anéanti. Les chants de victoire sont pour moi comme des hurlements de loups, ou tout au moins, comme les rugissements du lion affamé ». Et malgré cela, l'auteur conclut (2) : « Elle n'est

(1) JOSEPH DE MAISTRE. *Les soirées de Saint-Petersbourg*. Septième Entretien.

(2) BLUNTSCHLI. *Le droit international codifié*, dans l'introduction, p. 10. Dans le même sens, CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, 4^e éd., p. 37.

pas l'idéal de l'humanité, mais elle est malheureusement aujourd'hui encore un moyen indispensable pour assurer les progrès nécessaires de l'humanité. » Ces grands massacres, par le fait même qu'ils manifestent en grand la force des peuples, sont à la base de la création du droit.

Le maréchal de Moltke, dans une lettre adressée à Bluntschli, fait l'apologie de la guerre pour d'autres raisons, en ces termes : « La paix perpétuelle est un rêve et ce n'est pas même un beau rêve. La guerre est un élément de l'ordre universel, les plus nobles vertus de l'homme s'y développent : le courage et le renoncement, la fidélité au devoir et l'esprit de sacrifice. Sans la guerre, le monde croupirait et se perdrait dans le matérialisme. » (1).

Mais ce n'est pas seulement pour les hommes en particulier que la guerre apparaît comme un véritable bienfait dans la doctrine que nous exposons, elle l'est aussi pour tous les peuples et toutes les races sans distinction. C'est M. Jähns qui nous le dit (2), en conjurant ses compatriotes de ne pas prêter l'oreille aux fausses théories des humanitaires. « La guerre régénère les peuples corrompus, elle réveille les nations endormies, elle tire de leur mortelle langueur les races qui s'oublient et s'abandonnent. » (3). Voilà le grand malheur qui attend l'humanité, si la guerre est bannie de la société des peuples. La somnolence et la léthargie qui remplaceront la lutte des peuples ne peut

(1) Dans *Revue de droit international*, tome XIII, p. 79 et suiv., 1881.

(2) Voir : *Über Krieg, Frieden und Kultur. Eine Umschau von Max Jähns*. Berlin, 1893.

(3) Cité par G. VALBERT, dans la *Revue des Deux Mondes*, 1894, p. 693.

avoir d'autre résultat que la régression de la civilisation (1).

Nous éviterons de remonter aux siècles précédents, quand les écrivains ajoutaient encore d'autres raisons en faveur de la guerre, comme, par exemple, ses avantages économiques et financiers très appréciables. Il y a longtemps qu'on n'affirme plus que la guerre est une opération lucrative. Nous essayerons de voir la part de vérité de cette théorie fausse et dangereuse, sans aucun doute.

En premier lieu, est-il exact de dire que la guerre représente une lutte indispensable à la vie? Il est certain que les antagonismes, causes de la lutte, déterminent le progrès. Mais les antagonismes se présentent sous des formes multiples, et la guerre n'est qu'une seule de ces formes. En temps de paix, l'activité humaine qui ne se débarrasse pas un instant des intérêts très souvent antagonistes des individus, tombe-t-elle dans la langueur ou dans la somnolence? Pas du tout. Au contraire, nous pouvons constater l'inverse dans la réalité qui se trouve sous nos yeux. La période de guerre et celle d'après-guerre est moins heureuse que celles qui l'ont précédée. Prenons pour exemple la dernière guerre de 1914-1918. Nous constatons qu'après 13 ans de paix, le monde n'a pas encore réussi à revenir à ce qu'on appelait l'état normal en 1914. Les effets de la guerre pèsent encore lourdement aussi bien sur les États vaincus

(1) Dans le même sens, MABILLE : la guerre améliore les races, fortifie les caractères. Ainsi donc, la fin de toute guerre serait la fin du monde et désormais règnerait sur l'univers l'immobilité funeste du néant (*La guerre, ses lois*, p. 287).

que sur la majorité des Etats vainqueurs, quoique les luttes ne manquent pas. On pourrait même dire qu'elles sont plus fortes que jamais. Une activité intense dans tous les domaines caractérise la période actuelle. Revenir à une situation semblable à celle de 1914, malgré tous les efforts qu'on fait, est considéré à l'heure actuelle comme une vaine espérance. Les budgets des Etats marquent des déficits qu'on ne sait comment combler. La misère règne plus que jamais. La vie économique passe par une dure épreuve. Les effets douloureux de la guerre qui ont commencé d'ailleurs avec les hostilités se ressentent amèrement et tout le monde, à l'exception d'un nombre restreint de chauvins qui se trouvent dans des situations exceptionnelles, regrettent que la guerre ait eu lieu. Quel est donc le bienfait qui nous a été apporté par l'indispensable (?) lutte, sous la forme de la guerre? Réside-t-il dans la misère qui sévit pendant et après la guerre? Nous nous déclarons complètement incapable de le trouver.

L'erreur vient du fait qu'on considère la guerre comme une fin, alors qu'elle n'est qu'un moyen et encore un moyen désastreux à tous les points de vue. Au lieu de diriger l'énergie humaine sur les champs de bataille pour s'entre-tuer comme des bêtes sauvages, il y a d'autres domaines où cette énergie ne tarderait pas à apporter de véritables bienfaits, sans craindre l'apparition de l'ennui que certains prophétisent à tort. La science, en général, est un champ de travail qui ne connaît pas de limites. Comme le remarque très bien M. Naudeau (1), « les rapports entre

(1) L. NAUDEAU. *La guerre et la paix*, Paris, 1926, p. 144. Dans le même sens, voir NOVICOW : *Le Darwinisme social*, p. 28 et suiv.

les hommes masquent et font oublier les rapports entre l'Univers et l'homme ». Et, M. Novicow a fait quelque part la juste remarque que si Robinson Crusoe a pu rester un temps assez long sur une île déserte, privé de tout contact avec le reste du monde, tout en étant heureux, il n'aurait pas pu faire la même chose si les éléments de la nature (air, nourriture, climat, etc.) lui avaient fait défaut. C'est grâce à eux qu'il a pu résister et continuer la lutte pour l'existence. De cette catégorie de luttes, les apologistes de la guerre ne parlent pas. Ils l'ignorent à tort, et cela constitue la grande faiblesse de leur doctrine. Au lieu d'envisager la réalité dans son ensemble, ils se cantonnent dans un champ étroit qui est la partie la moins importante peut-être du domaine de l'activité humaine. De cette lutte qui se poursuit jour par jour, minute par minute, entre l'homme et la nature, sortent les grandes inventions, les plus heureux résultats pour le bonheur du monde. Que les apologistes de la guerre ne craignent pas que la paix, en apportant ses bienfaits, apportera aussi le bonheur complet, ce qui pourrait entraîner une stagnation générale. Le bonheur n'est qu'un idéal et par celà même, il ne peut être atteint; on ne peut que s'en approcher. Les besoins de l'homme sont, par définition, insatiables. Nous n'avons pas la prétention d'enseigner par là une chose nouvelle; c'est un principe élémentaire ou plutôt un axiome d'économie politique.

Au dire de M. Renan (1), « la guerre est le coup de fouet

(1) RENAN. *La réforme intellectuelle et morale*, Paris, 1871, p. 111.

qui empêche un pays de s'endormir, en forçant la médiocrité satisfaite d'elle-même de sortir de son apathie ». Mais, il nous semble que le pays n'est une entité qu'en théorie, et qu'en réalité, ce sont les citoyens qui forment le pays. Quel est donc l'homme parmi cette médiocrité qui ne voudrait pas améliorer son sort ? La notion de satisfaction est relative. On se contente de ce qu'on a quand on ne peut pas mieux faire. Mais on aspire toujours vers le mieux. Un ouvrier de fabrique qui travaille 10 heures par jour et qui gagne largement sa vie, est probablement satisfait dans la conception de Renan, mais, en réalité, cette satisfaction est toute relative. Avec la même rémunération, il aspire certainement à moins travailler à l'usine, pour employer le reste de son temps à d'autres besognes : sport, lecture, spectacles, voyages, etc... C'est donc un non sens, nous semble-t-il, que de vouloir réveiller ceux qui ne sont pas endormis.

Quant au goût d' « émotions et d'aventure », chacun est sans doute libre de l'avoir, et il est même désirable qu'en l'ait, à condition toutefois de ne pas nuire aux autres dans la recherche de ces aventures et de ne pas obliger les autres à posséder ce goût au même degré. Il serait intéressant de voir si la guerre réapparaîtra quand le service militaire sera facultatif. Nous sommes persuadés que le goût d'aventures qui existe indiscutablement chez beaucoup de gens, ne les déterminera pas à appeler la guerre en recours. La meilleure preuve en est celle-ci : si, en effet, les hommes ont le désir de l'aventure guerrière, pourquoi ne se font-ils donc pas la guerre à l'intérieur des Etats ?

Des siècles entiers ont connu de telles guerres. Tant qu'il y aura de nouvelles contrées à explorer, de nouveaux espaces à défricher, des montagnes à gravir, les hommes désireux d'aventures et d'émotions auront l'occasion de faire valoir leurs qualités.

Le maréchal de Moltke, qui honorait la bravoure, le courage, l'héroïsme et tant d'autres « qualités viriles », selon l'expression de Bluntschli, n'avait qu'à recommander la guerre entre les provinces de l'Empire allemand. Pourquoi ne l'a-t-il jamais fait? Pourquoi l'emploi de la force brutale entre individus ainsi que les guerres entre provinces d'un même Etat, sont-elles regardées comme des actes sauvages et odieux et que, dès que cette lutte passe les frontières nationales, elle devient un acte louable et digne d'admiration? On n'a jamais vu deux collectivités accepter la guerre de bonne volonté, et on ne peut concevoir une telle situation entre gens qui ont conservé leurs facultés mentales intactes. Cela ne peut arriver parce que ce présumé sentiment de guerre n'existe que dans l'imagination de certains anormaux.

Quand l'homme cherche à dépasser ses voisins, la lutte quotidienne de la concurrence n'a rien de répugnant tant qu'elle suit la voie normale, c'est-à-dire qu'elle n'emploie pas la violence. Dès que celle-ci intervient, le procédé devient illégal et la concurrence illicite. Pourquoi en serait-il autrement quand il s'agit de collectivités?

Les doctrinaires du darwinisme social sont d'autant plus dangereux que, sous la protection du nom d'un savant dont l'autorité est hors de doute, ils faussent la théorie en elle-

même. Darwin, en établissant que la nature est gouvernée par le droit du plus fort, a voulu prouver simplement que les moins forts ne résistaient pas à la lutte que leur faisaient leurs adversaires et étaient voués à la disparition. Donc, s'il existe une sélection naturelle dans l'univers, il faut l'entendre dans le sens que les plus forts résistent, sans qu'il y ait un accroissement de ceux-ci, comme suite à la disparition des autres. Il n'y a pas un rapport de causalité entre ces deux catégories. Le professeur Mitchel, qui consacre une étude au darwinisme, arrive à la conclusion (1) que « la doctrine affirme que les organismes montent à des degrés supérieurs, non pas en développant leurs propres qualités mais en exterminant tous leurs concurrents ». A quoi aboutit donc l'homme, s'il a réussi à exterminer ses semblables par milliers? Il n'est pas plus avancé qu'un loup après avoir étranglé un mouton, qui reste le même mais qui a seulement assouvi sa faim. Il n'est pas devenu par ce fait plus petit, plus grand, plus ou moins intelligent. Où est le bienfait — c'est cela qui nous intéresse — de la guerre et de l'après guerre? Où est le progrès qu'a réalisé l'humanité par la guerre?

En analysant de plus près la doctrine, du darwinisme social, on n'aura pas de peine à voir que la guerre n'est même pas une sélection des plus forts par rapport au genre humain. D'après toutes les règles militaires, ce sont les hommes les plus capables, les plus courageux, les plus intelligents, « la fleur de la nation », qui partent pour le

(1) CHALMERS MITCHEL. *Le Darwinisme et la guerre*, p. 5.

front, peut-être pour y rester pour toujours. Plus on est parfait, plus on risque d'être tué. Les infirmes, les malades, les enfants vont régénérer la génération « sélectionnée » qui suivra la guerre. La guerre est plutôt, selon une expression de M. G. Fr. Nicolaï, une sorte d'assurance sur la vie en faveur des épileptiques, des débiles, des anormaux de tous genres qui sont mis à l'arrière du front. Mais la guerre est-elle alors une sélection entre peuples pour le bien du monde? Non plus. Les plus forts sont restés sur les champs de bataille et c'est une lutte entre la médiocrité qui va s'engager. L'humanité en général se trouve donc en déficit. Si on parle ici d'une sélection, c'est d'une sélection au point de vue des capacités militaires qu'il s'agit. Mais quelle relation existe-t-il entre les qualités militaires d'un peuple et le progrès de l'humanité?

Il y a encore une autre inexactitude et une mauvaise application du Darwinisme à la société humaine. Dans le règne zoologique, la destruction d'une race par une autre n'est que très rarement exécutée par des agressions collectives. L'élimination de certaines espèces, comme chez les fourmis ou les guêpes, sont des cas isolés et ne jouent qu'un rôle insignifiant. En général, les expéditions des fourmis ont pour but principal de se procurer des travailleurs et non de tuer leurs concurrents. C'est une sorte d'esclavage qu'elles instituent en leur faveur (1). La disparition de celles-ci est due plutôt à l'existence des autres espèces qui, mieux adaptées à la vie, ne leur laissent pas les ressources

(1) V. dans ce sens SAGERET. *Philosophie de la guerre et de la paix*, Paris, 1919, p. 31 et suiv.

indispensables à leur nourriture et les font disparaître, pour ainsi dire, par une voie pacifique.

La vraie sélection qui se fait aussi entre les hommes il faut la chercher en temps de paix, dans tous les domaines et sur toute la terre. C'est la sélection naturelle qui intervient sans que les hommes emploient les canons ou les gaz asphyxiants. Les plus faibles ne peuvent résister à d'autres, mieux doués qu'eux dans la lutte pour la vie et succombent. Nous concluerons donc avec MM. Funck-Brentano et Sorel (1) que « la guerre éclate lorsque les Etats n'ont plus une conscience claire de leurs devoirs, une intelligence nette de leurs droits, une notion exacte de leurs intérêts respectifs », et qu'elle est un mal et un progrès pour l'humanité.

LA GUERRE EST-ELLE UN MAL INÉVITABLE ?

La théorie qui voyait dans la guerre un bien, d'ordre naturel ou divin, ne pouvait se soutenir longtemps. Elle était trop fausse pour durer. Toute l'imagination qu'on a employée pour arriver à cette conclusion est restée impuissante devant la réalité qui se dressait contre elle. Les effets douloureux qui accompagnent la guerre, ses suites funestes, ont déterminé les théoriciens à orienter ailleurs leurs recherches, pour s'édifier sur sa nature.

S'il est facile de construire des théories, il n'est pas permis de nier certains faits de la réalité, sans risquer par

(1) FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis du droit des gens*, p. 233.

là d'ébranler le fondement même de la doctrine. On tâcherait en vain de convaincre les travailleurs d'usine, par exemple, que les accidents de travail, provenus du mauvais fonctionnement des machines, constituent pour eux une sélection naturelle ou un bienfait. Il faut remonter à l'origine et trouver un remède à la cause qui détermine l'action. Il en est de même avec la guerre. Les faits ont toujours montré que la guerre est un mal, il fallait donc expliquer par quelle anomalie elle continue à exister, d'autant plus qu'elle n'est pas un phénomène naturel : elle ne ressemble en aucun point à un tremblement de terre, à une inondation, etc... Elle est faite par la volonté et avec le concours des hommes et, sans eux, elle disparaît.

Mais, puisqu'il en est ainsi, va-t-elle encore continuer à exister? Pourquoi les Etats décident-ils de se faire du mal entre eux? Parce que, nous dit-on, c'est un mal qu'on n'a pas pu éviter, et probablement à jamais inévitable. « La guerre, dit M. Bonfils (1), est un mal inhérent à l'humanité et indéracinable. Ses manifestations et ses modes, quelques-unes de ses causes et quelques-uns de ses effets se sont modifiés des temps antiques à nos jours, mais l'histoire nous enseigne qu'à aucune époque la guerre n'a disparu du monde et nous laisse entrevoir qu'elle ne disparaîtra jamais ». Voici une première raison pour ainsi dire historique.

Pour nous, cet argument prouve une seule chose : que l'auteur reconnaît ne pas pouvoir répondre à la question

(1) BONFILS, FAUCHILLE: *Traité de droit internat. public*, tome II, n° 999.

qu'il veut éclairer. Dire qu'on mange aujourd'hui parce qu'on a mangé hier et que pour la même raison on mangera demain, n'explique rien (1). C'est simplement une constatation. M. Bonfils disant plus loin (2), que la guerre ne saurait être considérée comme un état normal de l'humanité, qu'elle est un état exceptionnel et passager; il est intéressant de voir pourquoi, à son avis, on ne peut la supprimer à faire? A ce compte là, les individus d'une nation qui meurent, et pourquoi elle ferait inévitablement une si désastreuse apparition. M. Bonfils répond à cette question en reproduisant un fragment du livre de MM. Funck-Brentano et Sorel : « Comme les Nations sont différentes, il est impossible que leurs intérêts, leurs traditions, leurs passions, leurs affections ne se contrarient point. S'il en était autrement les Nations n'auraient plus d'existence propre, elles perdraient leur originalité, se dépouilleraient de leurs caractères spécifiques et la civilisation s'arrêterait. Comme les Nations sont dépendantes les unes des autres, ces contrariétés les affectent réciproquement, les Etats sont tenus d'en tenir compte et comme ils sont indépendants les uns des autres et que nul ne peut dans l'état de paix imposer aux autres sa volonté, ils sont contraints pour la faire va-

(1) Dans le même sens, PILLET dans une *lettre du 22 av. 1899 à M. Stead*, R. G. D. Y. P., 1899, p. 328 :

« La guerre a toujours été et restera la loi irrationnelle et fatale des destinées de l'humanité; elle est le voile impénétrable derrière lequel se trament les desseins de la Providence, elle est l'énigme que nous devons accepter sans vouloir la comprendre, tant il est vrai que notre existence n'est qu'obscurité et incertitude. »

(2) BONFILS, FAUCHILLE. *Traité de droit internat. public*, tome II, N° 1000.

loir de recourir à la force. On voit de là que dans l'état de la civilisation contemporaine elle est inévitable ».

Nous ne voyons pas du tout comment la guerre peut être normalement une conséquence de la paix. Nous comprenons néanmoins qu'on puisse arriver à une telle conclusion quand le point de départ est faux. Les nations ont, il est vrai, des intérêts et des passions différentes, mais il ne résulte pas de là qu'une nation ait le droit « d'imposer aux autres sa volonté ». Elles ont peut-être cet intérêt, mais elles n'ont pas le *droit* de l'imposer. D'où vient-il, ce droit de forcer quelqu'un à faire une chose qu'il n'est pas disposé à faire? A ce compte là, les individus d'une nation qui ont tous des intérêts et des passions qui se contrairient, ont-ils aussi le droit de forcer leurs compatriotes à céder à leurs exigences? Il serait absurde de le prétendre car c'est le principe même de l'arbitraire et de l'anarchie. MM. Funck-Brentano et Sorel ne contestent pas cette anarchie dans les rapports internationaux. Ils disent (1) : « C'est parce que la politique est encore un empirisme grossier au lieu d'être une science que la guerre éclate; elle est toujours de la part des Etats une preuve d'impuissance intellectuelle et morale à comprendre le véritable rapport de leurs formes et de leurs intérêts respectifs et à le bien déterminer ».

Mais alors, puisque la guerre se fait contrairement au droit, contrairement aux intérêts même des Etats, n'est-il pas plus logique d'admettre qu'elle est plutôt vouée à

(1) FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis du droit des gens*, p. 235.

la disparition que de prétendre qu'elle est « indéracinable? » Il nous semble que la réponse ne peut être qu'affirmative. La force brutale, dans notre cas, la guerre, ne peut pas supprimer ou remplacer le droit. Si elle y arrive, ce n'est que pour le faire renaître peu après, plus vivant encore qu'il n'était. Pourquoi est-il inévitable de s'entretenir afin de conquérir une situation qu'on perdra ensuite? Répondre que c'est parce qu'il en a toujours été ainsi, nous le répétons, n'est pas une justification; au contraire, c'est une raison de plus pour qu'elle ne continue pas. La voix de la raison ne peut demeurer sans autorité dans ce domaine.

M. Pillet, traitant la question de l'abolition de la guerre, exprime sa conviction pessimiste de la façon suivante : on arrivera peut-être à diminuer la fréquence des guerres — et encore est-on bien loin de là — mais on n'arrivera pas à l'abolir. « La perspective d'un avenir meilleur qui n'est que pure imagination est pour la masse ignorante de la condition de l'humanité une tromperie, un dissolvant, une invitation à négliger les mâles vertus qui font la force des peuples et la sécurité des nations » (2).

Restons sur le terrain de l'histoire puisqu'on s'y complaît, afin de tirer du passé des enseignements pour l'avenir. L'histoire nous offre l'occasion de voir partout, de toutes parts, dans la société primitive humaine, le triomphe de la force. Tout individu, plus fort qu'un autre, se servait de ses muscles pour s'emparer de ce qu'il enviait chez son

(1) PILLET. *La guerre et le droit*, p. 116.

(2) PILLET. *Les conventions de La Haye*, p. 270.

voisin : la nourriture, la femme, les armes, les vêtements, etc. L'évolution de la société a, peu à peu, substitué à l'abus de la force individuelle la force du groupe. Les luttes entre les divers groupes d'un même Etat ont suivi la même évolution. Dans les sociétés modernes, elles ont disparu également. On a donc assisté à la disparition lente mais complète de certaines institutions. Des luttes entre groupes d'un même Etat ne se conçoivent plus de nos jours. N'est-on donc pas en droit, tout en se documentant d'après des phénomènes historiques, d'en déduire que ce qui a existé peut ne plus se produire? L'institution de l'esclavage a suivi les mêmes changements pour, finalement, disparaître. L'argument d'ordre historique dont on a prétendu se prévaloir aboutit donc à rebours. Il ne nous prouve pas seulement que l'existence d'une institution au cours des siècles ne justifie pas sa perpétuité, mais, rapporté à notre cas, nous permet de croire que, la guerre ayant disparu sous ses premières formes, par l'apparition des règles du droit, disparaîtra aussi sous cette dernière forme de guerre entre Etats. Si les Etats à leur tour renoncent aussi à la guerre, ou sont mis dans l'impossibilité de la faire, on ne voit pas contre qui les luttes seront dirigées, si ce n'est contre l'Univers.

A part l'argument historique, une autre série d'arguments servent aux partisans de la guerre inévitable. Nous demanderons l'exposé de cette théorie à M. le professeur Pillet à cause de sa grande autorité en la matière, doublée d'une franchise de pensée et d'une grande clarté d'expression. Si parfois nos citations sont un peu trop longues,

c'est uniquement dans le désir de reproduire le plus fidèlement possible la thèse que nous croyons fausse et à laquelle nous nous opposons. Il nous suffira de démontrer que les faits dont il se sert ne correspondent pas à la réalité ou se contrarient pour enlever toute valeur à cette théorie.

Les causes principales qui peuvent faire comprendre la guerre, dit M. Pillet (1), sont de deux catégories : les unes d'ordre surnaturel, et d'autres d'ordre naturel « ceux dont la raison ne parvient pas à pénétrer le mystère ». Pour mieux comprendre la persistance de la guerre, deux phénomènes peuvent nous aider : a) les imperfections des entreprises humaines dans presque toutes les directions car « l'intelligence complète n'existe qu'en Dieu », et b) la place « nécessaire » que garde la force dans l'aménagement des choses humaines.

Quant aux phénomènes naturels qui expliquent l'existence, — notons en passant que M. Pillet ne cherche pas à *légitimer* la guerre, il veut expliquer pourquoi elle existe et les raisons qui lui font croire qu'elle est inévitable — ils sont multiples. Parmi cette foule (?) de phénomènes, il énumère les principaux. L'harmonie constante, dit-il, ne peut se réaliser qu'à la condition « d'une foi religieuse unique imposant à ses adeptes l'obligation stricte de suivre les lois de cette société; encore faut-il dire que même la communauté religieuse ne détruirait pas la spontanéité de la nature humaine et qu'aux époques où la communauté internationale était vraiment une communauté chrétienne

(1) *La guerre et le droit*, p. 115 et suivantes.

la guerre n'a pas cessé d'exister » (1). La guerre n'est pas non plus imputable aux gouvernements qui se sont succédés, et « l'opinion que la guerre était le fait des rois et que les peuples n'y avaient d'autre rôle que d'en supporter les maux; les événements ont montré que cette formule n'était point exacte ». Un autre fait naturel qu'on néglige trop souvent, est que l'intérêt de chaque nation est en opposition flagrante avec l'intérêt des autres. Et M. Pillet s'explique (2) : « on vante plus volontiers les vertus de la solidarité entre peuples; autre idée aussi fausse que celle que nous venons de citer ».. « En réalité, la solidarité n'existe pas entre les peuples et c'est en vain que l'on voudrait faire croire à cette relation; les nations ne sont solidaires qu'en présence des phénomènes purement naturels qui les menacent »... « Mais si on laisse de côté ces phénomènes naturels, la loi qui régit la vie des nations n'est en aucune façon celle de la solidarité; bien au contraire, la réalité nous montre que les diverses nations du globe, particulièrement celles qui sont voisines les unes des autres, vivent sous un régime de concurrence et de lutte pour la vie ».

Après avoir exposé les arguments qu'on invoque à l'appui de la guerre inévitable, examinons brièvement la valeur de cette argumentation. Il ne nous sera certainement pas aisé de vérifier les phénomènes d'ordre surnaturel qu'on invoque, puisque leur fondement se trouve dans la volonté de Dieu. Nous devrions faire des incursions dans un do-

(1) *La guerre et le droit*, p. 118.

(2) *La guerre et le droit*, p. 119.

maine étranger à notre sujet, et nous tenons à ne pas déplacer la question de sa véritable position.

On nous a dit que la guerre provenait de ce que la société humaine était imparfaite, qu'elle ne serait jamais parfaite, puisque rien d'humain n'est parfait. On ne saurait contester le truisme que cette phrase contient. Au lieu d'employer cette généralisation et afin qu'elle se rapproche davantage du cas de la guerre, on peut dire que la guerre provient de l'imperfection des Etats, quoiqu'un autre adepte (1) de la guerre inévitable, M. le professeur Hedde, estime que « l'Etat est une société parfaite ».

A nos yeux, cela n'explique pas la persistance de la guerre qui n'est pas un fait dont nous a gratifié l'Univers et qu'il faut prendre tel qu'il est. La guerre est menée par des hommes, elle commence, continue et se termine exclusivement par leur volonté. Il n'en est pas de même par exemple avec les ouragans, la foudre, etc., qui existent sans que la volonté humaine soit intervenue. La guerre n'a pas la même origine, et, si par bonheur les Etats prenaient un jour la décision de ne plus participer à la guerre, elle ne pourrait plus avoir lieu. Puisqu'on reconnaît qu'elle est un fléau atroce et hideux, comment peut-on soutenir que nous n'aurons jamais la volonté de nous débarrasser d'elle? Voici la réponse de M. Pillet (2) : « Le péché originel qui a été dans la doctrine chrétienne la source des maux qui affligent l'humanité, a été certainement aussi la source des guerres que l'on n'a jamais pu éliminer de son histoire.

(1) *Le droit de guerre d'après la morale chrétienne*, p. 14.

(2) *Op. cit.*, p. 118.

Ainsi notre intelligence relative demande à être suppléée par la foi ». Cela revient à dire — on revient à son point de départ — qu'on attribue à la guerre un caractère divin. *Credo quia absurdum.*

Examinons maintenant la valeur du deuxième phénomène surnaturel, à savoir, la place nécessaire que garde la force dans l'aménagement des choses humaines. Nous souscririons volontiers à cette opinion, à une condition : que la force agisse sous le commandement du droit. L'histoire abonde en exemples où la guerre a engendré le progrès. Nous trouvons au cours des siècles des cas dans lesquels les guerres n'étaient pas seulement un bien pour les nations qui les avaient faites mais aussi un progrès pour le droit et l'humanité. Dans cette catégorie se rangent aussi toutes les guerres de libération. Plus l'oppression est brutale, plus la réaction est forte. Quand le droit manque et que les voies normales font défaut pour réagir contre l'envahisseur, la guerre devient un moyen légitime, naturel, en conformité avec les idées des plus acharnés pacifistes. On ne saurait accuser quee qu'un d'une action injuste quand sa prétention en recourant à la guerre se borne à réclamer sa tranquillité, puisqu'il ne fait de mal à personne. Il ne se trouve pas dans la situation d'une abstention coupable. Mais les guerres de ce genre n'existent plus et elles ne constituent surtout pas le type classique de guerre qui nous intéresse ici.

La force est nécessaire pour faire régner la justice. Les deux notions force et justice sont compatibles; la force à elle seule ne représente pas la justice. C'est pour cela

que la paix qui termine la guerre n'est pas le triomphe du droit; elle détermine dans la personne du vainqueur celui qui a été le plus fort au point de vue militaire et pas autre chose. « On ne persuadera jamais à nos cerveaux latins, dit avec infiniment de raison M. Pillet (1), que la supériorité des forces militaires soit le signe certain de la supériorité d'une civilisation ». Alors, puisque nous sommes les membres de cette Société, plus ou moins civilisée, pourquoi veut-on nous faire croire à l'inévitabilité de la guerre qui est « le plus absurde mode de solution des litiges internationaux? » On comprendrait une telle affirmation de la part de Hegel pour qui « la guerre ne saurait être un mal, ses conséquences n'ont rien d'arbitraire et la victoire d'un peuple est la preuve irrécusable de son droit » (2), mais non de la part de ceux qui partagent une opinion opposée. Ce n'est pas une force surnaturelle qui nous attire vers les champs de bataille et, suivant une expression d'Edgar Quinet, il n'y a d'irrévocable que le destin que nous faisons à nous-mêmes.

Un autre argument de M. Pillet, cette fois d'ordre naturel, nous donnera la possibilité, par cela même qu'il est pris dans la réalité et donc contrôlable, de poursuivre la valeur de l'appréciation de notre éminent professeur.

La question de la solidarité qu'il apporte dans la discussion constitue, croyons-nous, une des plus sérieuses objections qu'on ait faites contre la perspective de voir un jour la guerre hors des relations internationales. Il est en

(1) *Op. cit.*, p. 2.

(2) Cité par Th. RUYSSSEN : *De la guerre au droit*, p. 155.

effet un peu exagéré de demander, à un juriste surtout, de voir dans les relations entre Etats une obligation pure de solidarité qui suppose certains éléments qu'on ne peut pas trouver toujours et en même temps chez différents pays. Il n'est pourtant pas moins vrai, qu'un lien de solidarité imparfaite, qu'on appelle interdépendance, existe tout de même. Ce rapport est apparu avec une évidence absolue après la guerre mondiale de 1918. Substituant le terme d'interdépendance à celui de solidarité, nous ne nous sommes pas approchés de la conclusion de la guerre inévitable, mais nous ne nous sommes pas éloignés non plus de la solidarité, en tant que cette notion peut constituer une raison d'abolition de la guerre.

Il n'est pas exact que « la solidarité n'existe pas entre peuples » et que « si on laisse de côté les phénomènes naturels, la loi qui régit la vie des nations n'est en aucune façon celle de la solidarité » (1). A l'époque contemporaine, aucun Etat ne vit plus de sa propre vie. Le monde ressemble à un corps géant à l'intérieur duquel chaque Etat contribue à sa marche. C'est une usine commune où l'agrandissement et le rendement sont influencés par l'apport de tous et de chacun en particulier. Obligés de vivre ensemble, qu'on le veuille ou non, les uns vivent par les autres, tout en se prétendant indépendants. Absolue dans les termes, l'indépendance est relative en pratique. La liberté d'action ne signifie pas la violation des droits d'autrui, elle veut dire simplement l'égalité de leur exer-

(1) PILLET : *La guerre et le droit*, p. 119.

cice pour tous, dans les mêmes proportions. C'est un principe élémentaire de conduite sociale aussi bien à l'intérieur des nations que dans les rapports internationaux. On ne peut pas demander à autrui ce qu'on n'est pas soi-même prêt à lui concéder. Il s'agit donc de savoir si on ne peut se passer des relations internationales lorsqu'on ne veut pas leur reconnaître un régime d'égalité. « Or — dit M. Le Fur (1) — c'est là un fait évident, qui date de plusieurs siècles déjà et ces relations ont aujourd'hui créé entre les divers Etats une telle interdépendance ou solidarité qu'elles ne peuvent être suspendues sans déterminer une catastrophe économique ». Est-il encore nécessaire d'ajouter que cette catastrophe économique entraîne forcément l'effondrement de l'Etat? Les Etats n'ont aucun avantage à méconnaître ce qui se passe au delà de leurs frontières, aussi ils ne le font pas pour leur propre intérêt. C'est là de l'interdépendance.

Par leurs richesses naturelles, leur climat, la fertilité de leur sol, les peuples sont voués d'avance à un travail prédestiné. Il y a des pays agricoles, des pays industriels, etc. Cette division du travail entre les peuples les oblige à entretenir entre eux des rapports économiques. Plus ces relations sont abondantes, plus la concurrence est grande, plus l'interdépendance s'accroît. Tout changement dans cette grande famille des nations a des répercussions sur les Etats en particulier. Cela est aussi vrai pour le domaine économique que pour le domaine politique, financier et

(1) *Les bases juridiques de la S. D. N.* dans *Scientia*, 1925, p. 29.

social. Une récolte abondante de blé en Amérique se traduit par une baisse de prix dans la vente du blé européen en Europe, une perte de débouchés des produits industriels sur le marché extérieur amène un ralentissement de la fabrication nationale qui, à son tour, augmente le nombre des chômeurs, et ainsi de suite. L'effondrement du régime tzariste a englouti l'épargne de millions d'individus sur le globe, l'inflation de la monnaie allemande de 1926 a cruellement atteint d'innombrables non-Allemands. Les Etats ne peuvent se suffire à eux-mêmes. L'exemple récent de la Russie nous dispense de toute construction théorique. La Russie a besoin de l'industrie allemande qui, à son tour, est heureuse d'avoir trouvé un débouché, les capitaux anglo-américains s'acheminent vers la Russie qui ne demande qu'à les attirer. Partout on peut observer les mêmes phénomènes. Un Etat est bouleversé par le fait qu'un autre pays qui constituait un facteur important dans la vie économique mondiale se trouve ruiné. On se trouve en présence d'une série d'intérêts communs qui se déterminent réciproquement. Il n'est donc pas exact de soutenir que (1) « dans la prospérité économique des nations la prospérité chez l'une ne s'accroîtra qu'au détriment des autres. Le commerce de l'une refoulera en s'étendant le commerce des autres; il y aura enrichissement d'un côté et appauvrissement de l'autre ». C'est aller contre l'évidence qu'on peut contrôler à chaque instant. A l'heure actuelle, un courant assez puissant se fait jour en faveur de la rétro-

(1) PILLET : *Les conférences de La Haye*, p. 55, en note.

cession à l'Allemagne de certaines colonies qu'elle a perdues à la suite de la guerre. Sur le terrain des intérêts communs, qui n'est pas une fiction, les Etats se rapprochent. Peu à peu, dit M. Gonsiorowski (1), les Etats arrivent à comprendre que leur propre intérêt exige qu'ils prêtent secours aux autres Etats, *même à leurs ennemis*, dont la collaboration est un important facteur du progrès économique.

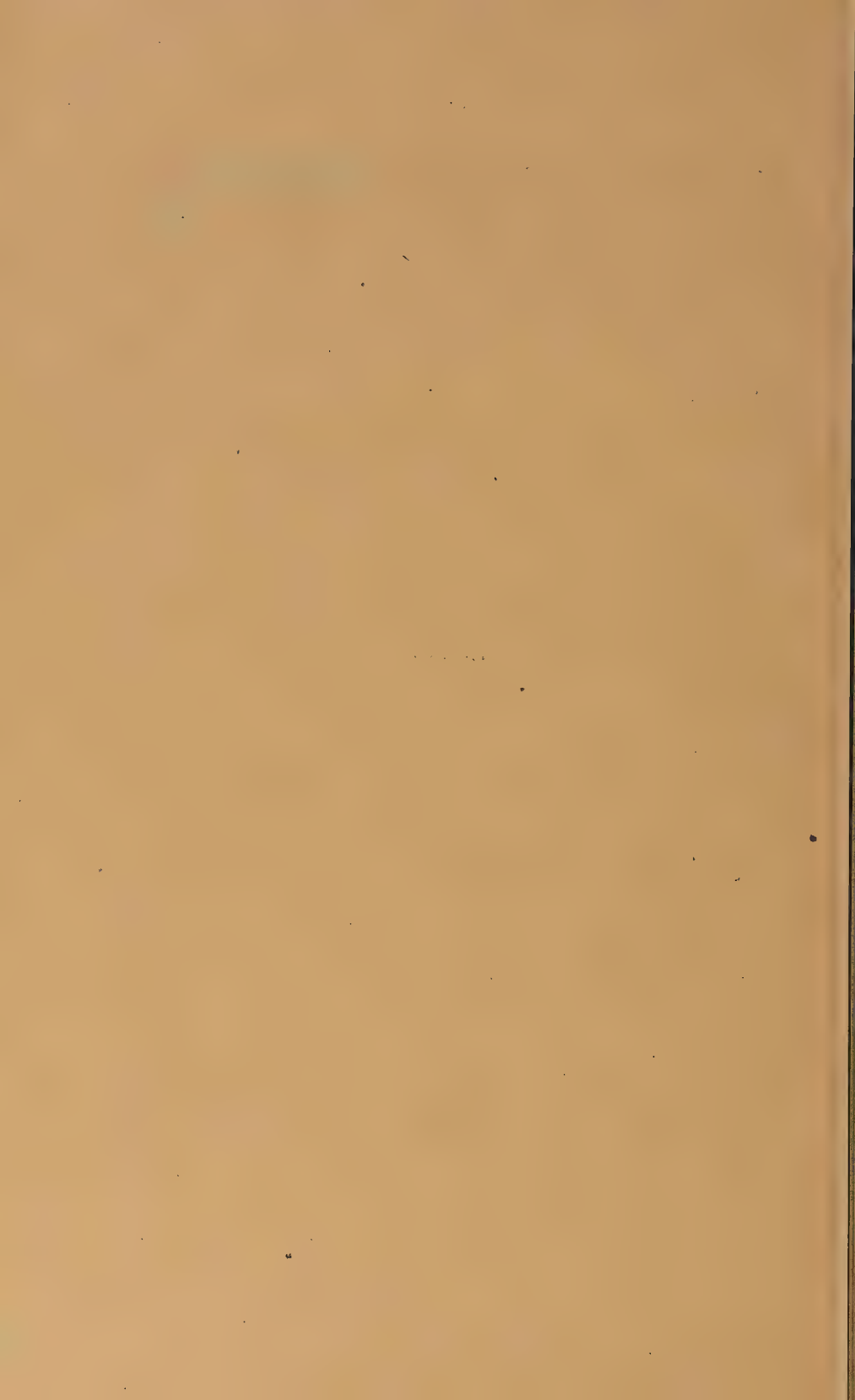
Les intérêts des Etats ressemblent donc à un système de vases communicants. En regardant les choses en face, l'infirmité de la théorie de M. Pillet s'impose. L'évolution du monde tend vers le progrès général qui a, à sa base, la collaboration des peuples. L'accroissement des rapports internationaux est un fait réel et incontestable, il devient un élément essentiel qui impose le maintien de la paix et, *per a contrario*, l'abolition de la guerre. La bonne logique nous fait croire que les hommes auront assez de clairvoyance pour ne pas entraver, à l'avenir, la marche normale des choses, à leur propre désavantage, par de nouvelles guerres (2).

L'institution des organes internationaux chargés d'aplanir pacifiquement les conflits entre Etats, est déjà un commencement dans la voie de la disparition de la guerre. L'existence de la S. D. N. et de la Cour permanente de justice internationale a rendu de réels services. Il ne reste

(1) GONSIOROWSKI : *La S. D. N. et le problème de la paix*, t. II, p. 197.

(2) PILLET : *La guerre et le droit*, page 158 : « C'est de l'homme que dépend la destinée des hommes, et si l'homme n'est pas fidèle à la doctrine supérieure dont il a le devoir de s'inspirer, ce sont les peuples mêmes qui ne manqueront pas alors de courir à leur perte. »

qu'à se débarrasser de la vieille conception de la souveraineté des Etats qui constitue une entrave à la collaboration des nations, pour que la guerre ne soit plus qu'un souvenir du passé.



CHAPITRE II

LA NATURE DE LA GUERRE PERMISE

Comme tout fait social, la guerre doit avoir l'explication de son existence. Si l'apparition des phénomènes naturels ne peut pas toujours être expliquée par les hommes de science, c'est parce que le génie humain n'a pas encore réussi à découvrir toutes les lois qui sont à la base de l'univers. La relativité de la science ignore les raisons par lesquelles certains cataclysmes se produisent et même s'il lui est arrivé de les expliquer elle est impuissante à les prévenir. Le tribut douloureux que l'humanité paie à l'occasion des grands fléaux est inévitable tant que la science n'aboutira pas à découvrir des moyens de prévention. C'est pour la même raison qu'on a cherché à établir la nature de la guerre, source de tant de malheurs. On l'a longtemps considérée comme un phénomène naturel et le seul soulagement auquel on pensait était la diminution des ravages qu'elle entraînait. En se rendant compte par la suite que la guerre n'était pas un fait naturel, mais le résultat de l'action concertée des hommes, il fallait expli-

quer le mobile qui pousse le monde à accomplir une telle action. On a été ainsi amené à rechercher la nature de la guerre, qui diffère d'après les auteurs que l'on consulte. Grosso modo, nous classifions les conceptions qui ont été émises à ce sujet en trois catégories :

1° *La conception anthroposociologique*, qui voyait dans la guerre la manifestation de la nature humaine, élément inhérent à la vie sociale. L'instinct belliqueux individuel se traduit dans les relations entre états par la guerre. Cette lutte, disait-on, est indispensable au progrès de l'humanité. La section que nous avons consacré aux apologistes de la guerre et à la théorie du Darwinisme social nous dispense de revenir sur cette question. A côté de l'instinct sauvage de rapine, les sociologues modernes voient chez l'homme un autre instinct plus supérieur et au moins aussi nécessaire, celui de solidarité. L'interdépendance remplace dans la doctrine moderne l'action belliqueuse par la collaboration pacifique.

2° *La conception juridique* considère la guerre comme un moyen juridique de résoudre les conflits entre les Etats. Ceux-ci n'ayant pas de supérieur commun qui pourrait statuer sur la violation des droits d'un Etat par un autre Etat, la guerre remplit cette fonction. On peut distinguer dans cette conception plusieurs formes sous lesquelles les auteurs la conçoivent : a) juridiction criminelle; b) légitimité formelle; c) procédure juridique; d) sanction du droit des gens. Chacune de ces théories veut expliquer et justifier la guerre par des données juridiques.

3° *La conception politique* voit dans la guerre un instrument permis mis à la disposition du gouvernement à qui le peuple a confié le soin de pourvoir à la sûreté de l'Etat et à la sauvegarde de ses intérêts.

Nous passerons en revue ces deux conceptions, en analysant leurs arguments et en tirant les conclusions par rapport à la guerre permise, pour voir si oui ou non, la guerre doit jamais être permise.

1. — LA CONCEPTION JURIDIQUE

A. — *La guerre, juridiction criminelle*

Dès le iv^e siècle, les Pères de l'Eglise se sont occupés de la raison d'existence de la guerre et des causes qui la faisaient naître. Il était naturel que ceux qui enseignaient le précepte de l'Evangile qui dit que ceux qui prendront l'épée périront par l'épée, ne restassent pas étrangers aux massacres collectifs qui constituaient un fait fréquent à leur époque. Depuis Saint Augustin jusqu'aux dernières années du xvi^e siècle, tous les commentateurs du droit de guerre enseignaient la même théorie, sans aucune exception. Leurs différentes conceptions ne différaient que par les détails. Une théorie complète et profondément étudiée se dégage de la lecture de ces œuvres. Elle est connue sous le nom de doctrine scolastique de la guerre. Ce qui a fait l'autorité de cette doctrine, c'est qu'elle a été professée par

l'Eglise catholique et mise en harmonie avec l'Ancien Testament. Nous nous proposons d'étudier dans les pages qui vont suivre, en quoi elle consiste et quelle est sa valeur juridique, à l'heure actuelle.

« Celui qui combat d'après l'ordre d'un prince ou d'un juge — dit Saint Thomas (1) — si c'est un particulier ou par zèle pour la justice, et en quelque sorte en vertu de l'autorité de Dieu, si c'est une personne publique, celui-là ne prend pas le glaive mais il fait usage de celui qui lui a été confié et, par conséquent, il ne doit pas être puni. » Voici le fondement du droit de guerre; il est d'origine divine. C'est en vertu de l'autorité de Dieu qu'on fait la guerre. Mais pour qu'une guerre ait ce caractère, elle doit être juste et, à cette fin, elle doit se conformer aux trois conditions suivantes :

1° Elle doit être déclarée par une autorité compétente.

2° Elle doit avoir une juste cause, c'est-à-dire qu'il faut que ceux que l'on attaque l'aient mérité par leur faute.

3° Elle doit avoir l'intention droite, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas être faite par vengeance, par orgueil, par désir d'augmenter son empire, mais pour punir les délinquants.

« Celui qui a juste guerre — dit Cajétan (2) — remplit le rôle d'un juge agissant en matière criminelle. Qu'il remplisse le rôle d'un juge, cela résulte de ce que la guerre est un acte de justice vindicative. » *Non animo vindicandi, sed puniendi deliquentes.*

(1) SAINT THOMAS. *De bello*, cité par Vanderpol : *La doctrine scolastique de la guerre*, page 309.

(2) VANDERPOL, *op. cit.*, page 65.

On a prétendu que cette doctrine était absolument juridique, et le grand tort que lui trouve M. Pillet, c'est d'être même trop juridique (1). La guerre ne pouvant être licite qu'à la condition d'être juste, nous allons examiner brièvement dans quels cas elle l'est.

La première condition est qu'elle soit déclarée par le souverain. Les canonistes ont voulu éviter les guerres entre princes non légitimes et ils en ont trouvé l'argument dans les Saintes Ecritures. « Suivant cette parole de l'apôtre — dit Saint Thomas (2) -- ce n'est pas sans motif que le prince porte le glaive; car il est l'apôtre de Dieu pour exécuter sa vengeance contre celui qui fait le mal, c'est à eux qu'il appartient de tenir l'épée dans les combats pour défendre l'Etat contre les ennemis extérieurs. » Mais défendre veut-il dire aussi attaquer? En d'autres termes, la guerre agressive est-elle permise? La règle, d'après la doctrine scolastique, est de ne pas attaquer; il y a pourtant des cas où la guerre offensive est licite. C'est quand elle a une juste cause. Aussi bien, d'après ce qu'on voit, les guerres, soient-elles offensives ou défensives, ne sont justes que si elles ont une cause juste. Cela nous amène à étudier ce qu'est une cause juste.

D'après les théologiens, pour qu'il y ait une juste cause, il faut que ceux que l'on attaque aient, par une *faute grave*, mérité d'être attaqués. Suarez ramène à trois catégories les injures qui sont de justes causes de guerre (3) : 1° Si

(1) Voir PILLET : *La guerre et le droit*, page 16.

(2) VANDERPOL, *op. cit.*, page 310.

(3) Traduction du *De bello*, *op. cit.*, page 379.

un prince s'empare de ce qui est à un autre et refuse de le lui rendre; 2° Si, sans cause raisonnable, il refuse ce qui, d'après le droit des gens, est commun à tous, comme le passage par les voies publiques, le commerce réciproque, etc.; 3° Enfin, s'il porte atteinte à la considération ou à l'honneur. Cette dernière injure est grave, quand elle se rapporte au prince lui-même ou à ses sujets.

Victoria, se pose davantage sur le terrain juridique, en disant que la juste cause de la guerre est la violation d'un droit. La guerre offensive a pour but de punir une action injuste et de servir contre les ennemis, mais la vengeance ne peut être exercée que lorsqu'il y a eu d'abord faute et violation d'un droit. « Non seulement, tout cela est licite — dit Victoria (1) — mais, même après avoir remporté la victoire, après être rentré en possession de ce qui avait été ravi, après avoir assuré la paix et la sécurité, on peut punir la violation du droit dont les ennemis se sont rendus coupables, sévir contre eux et les châtier à cause de l'injustice qu'ils ont commise. »

Dans la conception de la doctrine scholastique du droit de guerre, guerre juste ne signifie donc pas, comme on serait tenté de le croire, guerre équitable. Les canonistes emploient cette expression comme synonyme de celle de guerre conforme au droit. Si elle n'est pas conforme au droit, elle perd son caractère de guerre, pour devenir un brigandage et, comme tel, un acte illicite.

Les canonistes du xvi^e siècle, parmi lesquels Guerrero

(1) Traduction du *De Jure belli*, dans *Vanderpol, op. cit.*, page 337.

(De bello justo et injusto), citent parmi les causes de juste guerre (1) :

1° Si une province blasphème Dieu par le culte des idoles.

2° Si elle s'est éloignée du culte de Dieu.

3° Si elle cesse d'être fidèle à son seigneur temporel.

4° Si elle défend des malfaiteurs.

5° Le recouvrement de l'intégrité de son royaume, etc.

Tout en établissant des listes suffisamment longues de justes causes de guerre, les canonistes et les théologiens voulaient rendre les guerres les moins dévastatrices possible. Le souverain ne devait déclarer la guerre que lorsqu'il se sentait suffisamment sûr de la victoire. Si elle doit avoir comme résultat la diminution ou l'affaiblissement de son peuple au lieu de sa prospérité, la guerre dans laquelle le souverain s'engage est injuste. Il ne faut jamais s'exposer au danger d'amener plus de calamités que d'avantages. Pour Suarez (2), cette condition est moins importante, car « il importe au bien commun de l'Etat de ne pas attendre une telle certitude, mais de tenter plutôt, fut-ce sans être tout à fait sûr du succès, de châtier les ennemis ».

Etant donné le caractère de punition de la guerre, elle ne devrait pas atteindre ceux que les théologiens appellent les innocents. Cette catégorie comprenait toute la population civile et paisible, tant que des injures spéciales n'étaient pas mises à leur charge. Il faut entendre par

(1) VANDERPOL, *op. cit.*, page 63.

(2) V. VANDERPOL, *op. cit.*, *De bello de Suarez*, page 384.

« injures », des violations graves aux règles du droit. On peut voir déjà dans cette distinction, la genèse de la classification de Rousseau entre les combattants et les non-combattants. De même que leur personne, les biens des innocents doivent être respectés. Toutefois, l'exception est permise en cas de nécessité. On peut s'emparer des biens des ennemis, dit Victoria (1), jusqu'à concurrence des dépenses de la guerre et des dommages injustement causés par eux; lorsqu'il n'a à sa disposition que ce seul moyen, le particulier peut s'emparer de tout ce qui lui est dû par son débiteur. Quant aux coupables, ils peuvent encourir la peine de mort, non seulement pendant la guerre mais même après (2) : Quand la victoire est acquise et que la situation ne présente plus de danger, on a le droit de mettre à mort les coupables, car la guerre n'a pas seulement pour but de reprendre les choses injustement enlevées, mais aussi de punir les injustices. Cette autorité dérive du prolongement de la magistrature criminelle du souverain sur les vaincus. On suppose toujours, dans la doctrine des théologiens, que le vaincu a tort, car sans cela, il n'aurait pas été attaqué à juste titre.

Dans l'hypothèse d'une guerre juste, l'Etat attaqué n'a pas le droit de se défendre. Résister serait faire injustement des victimes. Il faut donc reconnaître ses torts, réparer et dédommager les injustices commises. Cela ne présente — d'après les docteurs de la guerre juste — aucune difficulté lorsque la cause de la guerre est évidente, qu'elle soit juste

(1) Traduction du *De jure belli* de Victoria, *op. cit.*, p. 335 et 336.

(2) *Ibid.*, page 352.

ou injuste. Que faut-il conclure pour les cas douteux? C'est là une question très importante, d'où découle le caractère licite ou illicite de la guerre.

« Il est impossible, dit Suarez (1), que l'auteur de la nature ait laissé les choses humaines, qui sont plus souvent régies par des conjectures que par des certitudes, dans un état si critique que tous les conflits entre les souverains ou les Etats ne puissent se terminer que par la guerre : ce serait contraire à la prudence et au bien général du genre humain, donc contraire à la justice. » Il trouve la solution dans l'arbitrage : il faut s'en remettre au jugement des hommes de bien, qui sont nommés d'un commun accord par les parties. Suarez reconnaît que ce moyen n'est pas employé, et que le souverain, à défaut d'arbitres, « peut faire examiner son droit par des hommes prudents et instruits; et si, d'après leur avis, son droit est évident, il peut suivre leur jugement et n'est pas tenu de s'en rapporter aux autres »

Nous laisserons de côté une question très intéressante de la doctrine scolastique, à savoir, le cas de doute sur la justice de la guerre, en ce qui concerne les sujets. Il faut pourtant remarquer une caractéristique de cette doctrine qui va nous servir pour l'appréciation de sa valeur. Les théologiens et les canonistes conçoivent la possibilité pour les sujets de refuser leur concours aux souverains, quand ils ont la conviction que la guerre pour laquelle on les appelle est manifestement injuste. « Si, pour le sujet, l'injuste

(1) Traduction du *De bello* de Suarez, dans VANDERPOL, *op. cit.*, p. 391.

tice de la guerre est évidente, écrit Victoria (1), il ne lui est pas permis de se battre, même si le prince le lui ordonne ». Et seulement « en cas de doute, les sujets sont tenus d'obéir à leur supérieur, et cela pour une bonne raison, c'est qu'en cas de doute, il faut choisir le parti le plus sûr; et comme le prince possède un droit, il est plus sûr de lui obéir », dit Suarez (2).

La guerre, peut-elle donc être juste, par conséquent licite, pour les deux parties? Non, répondent les théoriciens de la doctrine scolastique, sauf dans un seul cas, celui de l'ignorance. « Personne, dit Vasquez (3), n'a osé soutenir que la guerre puisse être juste de deux côtés à la fois, si ce n'est par accident, à cause de l'ignorance invincible de l'une des parties, quand l'une ignore d'une ignorance invincible, une chose que l'autre connaît. » Qu'est-ce qu'une ignorance invincible? Victoria, qui professe la même opinion que Vasquez, nous dit (4) qu'il suffit qu'on ait mis à savoir toute la diligence dont un homme est capable. Il nous en donne un exemple dans *De Indis* : si les Indiens voulaient empêcher les Espagnols d'user des droits de faire le commerce, de voyager dans leur pays, d'y séjourner, etc., ceux-ci pourraient se défendre et même élever des ouvrages fortifiés, pour assurer leur sécurité, après avoir montré aux Indiens qu'user de ces droits ne constitue pas un mal pour eux (5). Molina, sans s'éloigner de la con-

(1) VICTORIA. *De Jure Belli*, trad. *op. cit.*, page 339.

(2) SUAREZ. *De Bello*, dans VANDERPOL. *op. cit.*, page 392.

(3) VANDERPOL, *op. cit.*, page 45.

(4) Cité par VANDERPOL, *op. cit.*, page 345 en note.

(5) « Si ces titres que le paganisme invoquait, l'ambition, la cupidité, la vaine gloire, et le désir de montrer son courage, suffisaient à légitimer

ception de Saint Thomas, admet que la guerre est juste des deux côtés, si chacun des adversaires est certain de son droit. Si chacune des parties, dit Molina, est convaincue, sans avoir aucun doute à cet égard, que la chose contestée lui appartient et que l'autre partie est coupable, aucune d'elles n'est tenue d'accepter une transaction ou des arbitres, car chacune d'elles est juge suprême vis-à-vis de l'autre en cette matière, et elle n'est pas tenue d'abandonner son droit (1). On retrouve la même opinion chez Tanner, Valentia, etc.

Les théologiens, concevant la guerre comme une juridiction criminelle, ne la permettent que dans une « intention droite ». Même si les autres conditions (autorité compétente et juste cause) sont remplies, la guerre est illicite si l'intention est mauvaise. « Il est nécessaire — dit Saint Tomas d'Aquin — que l'intention de ceux qui combattent soit droite, c'est-à-dire qu'ils se proposent de faire le bien ou d'éviter un mal. C'est ce qui fait dire à Saint Augustin, dans le livre *De verbis Domini* : « Chez les véritables serviteurs de Dieu, les guerres elles-mêmes sont pacifiques, n'étant pas entreprises par cupidité, ni par cruauté, mais par l'amour de la paix dans le but de réprimer les méchants et de secourir les bons ». Par suite, il peut arriver, quoique la guerre ait été déclarée par l'autorité légitime et par une

la guerre, tous les Etats pourraient les invoquer : la guerre serait donc par elle-même juste des deux côtés à la fois, et cela, hors le cas d'ignorance. Ce qui est tout à fait absurde, car deux droits contraires ne peuvent pas être justes tous les deux. » *De Bello de Suarez*, dans Vanderpol, *op. cit.*, p. 378.

(1) *Op. cit.*, p. 271.

juste cause, qu'elle soit rendue *illicite* par la perversité de celui qui la fait » (1).

L'intention droite dans la doctrine des théologiens, est tellement peu définie, qu'il n'était pas difficile à M. Hedde d'en conclure (2) que l'extension territoriale n'était pas dans tous les cas coupable et que même Victoria l'admettait. En effet, on trouve dans le *De Jure Belli* de Victoria la proposition suivante (3) : « Pour assurer sa sécurité et se mettre à l'abri de tout danger provenant de l'ennemi, il est aussi permis de s'emparer d'une citadelle ou d'une ville ennemie, et de la conserver quand elle est nécessaire à la défense ou si on doit ainsi enlever aux ennemis l'occasion ou la possibilité de nuire ». Remarquons seulement que Victoria admettait de garder par devers soi une ville et même une partie du territoire de l'ennemi jusqu'à la fin des hostilités et que, la guerre terminée, il fallait tout rendre en ne conservant que ce qui était justifié, soit par la compensation des dommages et des dépenses, soit par la punition de l'injure. La punition devait être proportionnée à la faute. C'est cette idée de punition qu'on retrouve dans toute la doctrine scolastique et qui fait la caractéristique de cette école. Pour cette raison, si l'injustice de la guerre paraît certaine au vainqueur, même après que la guerre soit finie, il est tenu de restituer tout ce qu'il a pris mais non ce qu'il a consommé, parce que celui qui n'a pas été en faute ne doit pas être en perte.

(1) La question *De bello* dans *Saint-Thomas d'Aquin*, traduit par Vanderpol, *op. cit.*, page 310.

(2) HEDDE. *Le droit de guerre d'après la morale chrétienne*, page 17.

(3) VANDERPOL, *op. cit.*, page 356.

APPRÉCIATION DE LA DOCTRINE SCOLASTIQUE DE LA GUERRE

« Nul ne contestera, dit M. Goyau (1), même pas parmi ceux qui répudient la doctrine scolastique du droit de guerre, que les consciences individuelles trouvent dans cette doctrine beaucoup de lumière et que les préceptes de justice et de charité qu'elle a peu à peu fait pénétrer dans ces consciences, ont contribué à la formation d'une conscience internationale. » Remarque très juste, dont il est impossible de ne pas reconnaître la vérité. Mais c'est aussi l'unique valeur pratique de cette doctrine qui se prétend juridique. C'est bien peu. En plaçant la guerre sur le terrain juridique, nous croyons qu'elle n'est pas dans son élément, parce qu'elle a une autre nature.

En lisant les œuvres des théologiens et des canonistes, on ressent plutôt l'impression qu'ils voulaient créer la guerre et lui imposer certaines règles à suivre. Ils sont tous d'accord sur les trois grands caractères de la guerre juste, et ce n'est que sur des détails minimes qu'ils diffèrent. Partant de l'idée que la guerre peut, dans beaucoup de circonstances, être juste, ils établissent les causes et les effets qu'elle peut engendrer en pareil cas. Il faut pourtant reconnaître que, étant donné les conditions auxquelles ils soumettent la juste guerre — la seule qu'ils acceptent — elles se trouveront si rarement réalisées, que la guerre deviendra aussi peu fréquente que le désirent les paci-

(1) GOYAU. *L'Église catholique et le droit des gens*, dans Recueil des Cours, Académie de droit international, 1925, t. I.

fistes et même les antimilitaristes. Malheureusement, les docteurs attribuaient aux hommes une qualité qu'ils n'ont point : la faculté de discerner le juste de l'injuste, sans se préoccuper de leurs intérêts ou de ceux qu'ils représentent. Dans un procès, on ne peut être impartialement son propre juge. C'est la plus grande critique que l'on peut apporter à la théorie que nous avons exposée. M. Hedde se trompe lorsqu'il dit : « La seule objection que j'ai vu apporter à cette théorie de la guerre, juste punition de coupable, est celle-ci : ce ne sont pas les vrais coupables qui seront châtiés, puisque la mort atteindra de braves soldats parfaitement innocents » (1).

Le principe de Saint Augustin, que le prince souverain agit « en quelque sorte en vertu de l'autorité de Dieu », est pour nous, sinon faux, du moins incontrôlable. Rien ne s'opposerait à la pure raison de soutenir le contraire. Mais nous n'insisterons pas sur ce point et nous continuerons notre appréciation sur la doctrine de la guerre en admettant, par axiome, que le souverain a reçu de Dieu cette autorité. Pour la même raison, on ne pourrait contester cette même autorisation divine aux autres souverains. Un prince peut, néanmoins, disent les théologiens, porter contre son égal le glaive, pour exécuter sa « vengeance », quand celui-ci lui a fait une « injure » sans violer le cinquième Commandement de Dieu qui ne défend de tuer que les innocents. C'est en vertu de ce fait que les magistrats peuvent condamner un homme à mort (2). Cet argument

(1) HEDDE. *Le droit de la guerre d'après la morale chrétienne.*

(2) VANDERPOL, *op. cit.*, page 18.

n'a, pour nous, rien de convaincant. On rapproche ici deux situations qui ne sont pas de même nature et la parité ne vaut pas. Le droit de punition du magistrat ne vient pas de Dieu. Il a son origine dans la volonté des individus qui se sont engagés par avance à lui soumettre les délits qu'ils viendraient éventuellement à commettre. Ils ont accepté librement de circonscrire leur liberté d'action par des règles de droit et ont consenti par avance à l'appréciation du juge, quant à leur violation. En vertu de cette délégation, l'arrêt du juge représente la volonté de la communauté qui n'a pas de juge supérieur dans cette matière. Il n'en va pas de même avec le prince souverain qui exerce une juridiction criminelle à l'égard des étrangers qui n'ont exprimé aucun désir de se soumettre à son autorité.

Les théologiens ont prévu cette objection et ont cherché à justifier cette compétence. Il faut d'abord s'adresser à celui qui est compétent et qui a le devoir de réparer le mal et de punir les coupables. Mais si celui-ci ne le fait pas, la faute grave ne peut pas rester impunie. « La raison, — dit Suarez (1) —, en est que, de même qu'à l'intérieur d'un Etat, la conservation de la paix rend nécessaire un pouvoir légitime qui punisse les délits, de même dans le monde, pour que les divers Etats puissent vivre en paix, il est nécessaire qu'il y ait un pouvoir punissant les injustices commises par l'un envers l'autre. Ce pouvoir n'existe pas chez un supérieur, puisque, ainsi que nous le supposons, il n'en existe pas : il se trouve donc nécessairement chez

(1) SUAREZ, *De Bello*, dans VANDERPOL, *op. cit.*, page 380.

le souverain de l'Etat lésé, auquel l'autre est soumis, « *ratione delicti* ». Une telle guerre tient donc la place d'un juste arrêt de justice vindicative ». Il s'ensuit de ce qui précède que le pouvoir du souverain de punir les étrangers, résulte du fait qu'il n'y a pas d'être supérieur commun à deux souverains de droit égal, et que l'un d'eux devient compétent, *ratione delicti*. Cela revient à dire qu'on se trouve en présence d'un état d'anarchie où le droit appartient à celui qui est le plus fort. Mais les théologiens qui condamnaient vivement ce principe, ne s'en tiennent pas là. Rester sur ce point signifierait la faillite de toute idée de justice, ce qui était incompatible avec l'enseignement de l'Eglise catholique. Ils recoururent alors à une issue de secours : l'arbitrage. Mais la manière dont ils conçurent cette institution rendit l'arbitrage complètement sans effet sur la fréquence des guerres. Ajoutons que le recours à l'arbitrage n'est pas une obligation pour le souverain lorsque la juste cause dont il se prévaut est évidente. C'est là déjà une grande lacune par laquelle peuvent pénétrer toutes les guerres. L'appréciation de la justesse de la cause appartient d'abord au souverain. Il peut, sans être obligé de le faire, proposer l'arbitrage.

Si la juste cause n'est pas évidente, le cas est plus compliqué. Il est à prévoir que cette hypothèse se produit très souvent, puisque Banès nous enseigne (1) que « la règle ordinaire des jurisconsultes est que les preuves en matière criminelle doivent être plus claires que le jour ». Le sou-

(1) VANDERPOL, *op. cit.*, page 45.

verain ne peut pas recourir à la guerre, il est tenu à une procédure préliminaire, (1). Les princes en litige doivent se soumettre leurs prétentions et leurs arguments respectifs, car on n'a pas le droit de présumer une faute, il faut d'abord se convaincre qu'elle existe en réalité. Et Suarez, après avoir demandé au souverain de s'en rapporter au jugement des gens de bien de son pays, ajoute : « Si leur opinion est que son droit est évident, il peut la suivre et n'est pas tenu de s'en rapporter à d'autres » (2). Comme le souverain est libre de choisir ces gens de bien, on peut se rendre facilement compte de la valeur de cette consultation, et de l'arbitrage conçu par les théologiens. En dernier ressort, c'est toujours le souverain qui est juge de la juste cause, qu'elle soit évidente ou non. La question de savoir pourquoi un souverain a plus de droits qu'un autre, n'est donc pas résolue par ce qu'on entend juridiquement par arbitrage et relève exclusivement de l'appréciation de l'accusateur.

On ne peut pas parler d'une compétence *ratione delicti*, faute de pouvoir établir impartialement sur qui tombe le délit et s'il existe en lui-même, même en admettant que celle-ci suffirait à indiquer la compétence. Il ne résulte donc d'aucun des arguments des théoriciens de la doctrine scolastique qu'à la base du droit de faire la guerre, il y

(1) MOLINA admet néanmoins que, si chacune des parties est convaincue sans aucun doute que la chose contestée lui appartient, elle n'est pas tenue d'accepter une transaction ou des arbitres, « car chacune d'elles est juge suprême vis-à-vis de l'autre en cette matière, et elle n'est pas tenue d'abandonner son droit. » (VANDERPOL, *op. cit.*, page 271).

(2) SUAREZ. *De Bello*, trad. VANDERPOL, *op. cit.*, page 392.

aurait l'existence d'une juridiction criminelle. Le droit de punir se manifeste, soit sous la forme d'une juridiction criminelle dans une Société organisée, soit sous la forme du droit du plus fort dans un état d'anarchie. C'est sous ce deuxième aspect qu'il existe dans les relations d'Etat à Etat.

Que signifie, dans la pensée des docteurs, une violation du droit? Ils ne nous donnent aucun critérium pour savoir quels sont les droits des nations. Pour punir la violation d'un droit, il faut d'abord connaître quels sont les droits qu'il faut respecter. Dire que ce sont les droits qui sont imposés par la « raison naturelle » n'est pas un critérium nous indiquant quelque chose de précis. Pour illustrer cette critique, nous emprunterons nos exemples aux adeptes même de cette doctrine. Guerrero cite, comme nous l'avons déjà montré en exposant la théorie, parmi les justes causes de guerre : 1° si une province blasphème Dieu; 2° si elle s'est éloignée du culte de Dieu, etc. Suarez, à la question de savoir s'il existe pour les principes chrétiens des justes titres de guerre autres que ceux qu'indique la raison naturelle, répond (1) : « Dieu n'a pas donné à tous les hommes le pouvoir de venger ses propres injures. D'abord, il peut le faire facilement lui-même, s'il le veut; ensuite, cela serait pernicieux pour le genre humain... » Néanmoins, quelques chapitres plus loin, Suarez accepte l'intervention par la voie des armes, « si le prince emploierait la force pour contraindre ses sujets à l'idolâ-

(1) SUAREZ. *De Bello*, dans VANDERPOL, *op. cit.*, page 384.

trie » (1). Les exceptions et contradictions de ce genre ne nous étonnent pas; le contraire nous semblerait impossible. Et quand on pense qu'une condition essentielle pour faire la guerre était, dans la conception scolastique, une juste cause « plus claire que le jour », on est en droit d'en déduire que cette doctrine est extrêmement pacifique, parce qu'elle rend la guerre impossible, sauf dans le cas de légitime défense.

L'esprit religieux et celui de l'équité qui ont guidé les Docteurs, plus que l'esprit juridique, les ont fait aboutir à des conclusions qu'on nommerait aujourd'hui révolutionnaires. Ils ont donné aux sujets de l'Etat la possibilité de ne pas suivre l'ordre de leur souverain. Lorsqu'un citoyen est persuadé que la cause pour laquelle combat son souverain n'est pas juste, il peut ne pas lui prêter son concours militaire. Le sujet de celui qui fait la guerre, s'il le suit dans une guerre injuste, en sachant qu'elle est injuste, n'est pas parce qu'il le suit, excusé du péché, ni exempté de la réparation du dommage qu'il a causé lui-même, dit Saint Augustin (2). Le soldat peut ne pas obéir aux ordres de son souverain. M. Pillet, qui professe une profonde estime pour la doctrine des canonistes, trouve cette disposition inutile (3). « A quoi bon, dit-il, défendre les citoyens de suivre le souverain dans une guerre injuste? Pareille défense n'a jamais servi de rien... » « On qualifierait durement un chef qui, sous le prétexte que la

(1) *Ibid.*, page 386.

(2) Dans VANDERPOL, *op. cit.*, page 132.

(3) Voir PILLET. *La guerre et le droit*, page 18.

cause de la guerre est injuste, s'abstiendrait de mettre ses armes à la disposition de sa patrie. »

L'éminent professeur considère à tort cette disposition comme inutile. Dans la conception canoniste, elle a une importance capitale, justement parce que, tout en considérant la guerre comme une institution juridique, cette doctrine ne concevait pas que l'équité pourrait céder le pas devant le droit rigide. Lorsque quelqu'un est persuadé de l'injustice de la cause pour laquelle il combat, l'équité veut qu'il refuse son assistance. C'est parce que les canonistes donnaient à l'existence de la guerre un tout autre sens que celui qu'elle a, en réalité, qu'ils ont admis la possibilité de ne pas y participer dans certains cas. Ils ont fixé le caractère de la guerre telle qu'elle devrait être et non telle qu'elle est. C'est pour cette raison d'ailleurs qu'ils voient dans la guerre une juridiction criminelle, au lieu de trouver ici tout simplement une lutte entre deux intérêts opposés, sans rapport avec le droit.

Dès qu'on a cherché à rapprocher la théorie de la pratique, on s'est trouvé devant une anomalie que les admirateurs des canonistes ont essayé, à notre avis sans y réussir, de corriger. Elle persiste, malgré toutes les explications.

Suarez soutient que, sauf dans le cas d'ignorance, admettre que la guerre puisse être juste de deux côtés à la fois, est « tout ce qu'il y a de plus absurde ». Victoria est du même avis, mais il ajoute qu'« il peut arriver que la guerre soit juste de deux côtés, en fait, non en droit ». Et voici l'exemple qu'il nous donne, pour prouver qu'une telle situation peut se produire. « Si par exemple, dit-il, les

Français occupent la Bourgogne, croyant, par suite d'une ignorance excusable, qu'elle leur appartient, et si notre empereur a sur cette province un droit certain, il peut la reprendre et les Français peuvent la défendre par les armes... » Nous avons déjà cité un autre exemple du même genre, si les Indiens voulaient interdire aux Espagnols le commerce ou le séjour aux Indes, les deux parties en conflit auraient une juste cause de guerre. On voit d'ici ce que vaut la juste cause, quand elle est appréciée par l'intéressé. Même si elle est injuste en droit, il suffit qu'elle soit juste en fait pour que la guerre aussi soit juste. Que devient alors le principe cher aux théologiens selon lequel la guerre est une juridiction criminelle qui punit *seulement* les coupables, quand, en réalité, elle règle un différend entre nations en fait et non en droit? La guerre serait-elle de nature juridique en théorie et d'une autre nature en pratique? Non. Une institution sociale ne peut avoir d'autre nature que celle qui lui donne la fonction qu'elle accomplit. La guerre n'a jamais eu une base juridique et ne peut l'avoir que dans une société organisée qui reconnaît un supérieur commun. Elle est alors, et alors seulement, la sanction du droit.

LA LÉGITIMITÉ FORMELLE DE LA GUERRE; VATTEL.

On attaque une nation, nous enseigne Vattel (1), ou pour se faire donner une chose à laquelle on prétend ou pour la

(1) VATTEL. *Le droit des gens*, 1863, tome II, page 343.

punir d'une injure qu'on en a reçue, ou pour prévenir celle qu'elle se prépare à faire et détourner un danger dont on se croit menacé de sa part. Il faut donc déterminer les causes pour lesquelles on peut prendre les armes légitimement. L'appréciation du casus belli appartient exclusivement au souverain. Du moment que la guerre a été déclarée par l'autorité compétente qui est désignée par la constitution particulière de chaque Etat, il n'y a pas lieu de se demander si la guerre est juste ou non, comme le faisaient Grotius et les Canonistes. Elle est légale par sa forme et cela suffit pour lui donner son caractère juste (1).

Dans un Etat libre, le souverain est appelé à juger *en sa conscience*, de ce que ses devoirs exigent de lui. Si les autres Etats entreprennent de le juger, ils portent atteinte à sa souveraineté (2). Comme le principe du droit international est la non intervention d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat — ce qui est tout à fait juste, — la liberté d'action d'un Etat représenté par son souverain, ne peut être entravée par aucune immixtion étrangère.

Le droit de déclarer la guerre appartient au souverain, qui est au-dessus du droit, parce qu'il a seul la qualité de l'interpréter et de l'appliquer dans les cas douteux.

Vattel donne par là la possibilité à l'Etat, en se réclamant de sa souveraineté, de déclarer la guerre en tous temps à un autre Etat, sans avoir à rendre compte à qui

(1) V. dans ce sens, LAPRADELLE. *Les principes généraux du droit international*, page 19. *Idem.* *Cours de doctorat*, 1930-1931, page 20; dans le sens contraire, CALVO, *op. cit.*, page 20.

(2) SUKIENNIKI. *Essai sur la souveraineté des Etats en droit international moderne*, page 124.

que ce soit de son droit. Cette théorie, comme le dit très justement M. van Vollenhoven, est « la négation absolue du droit des gens et de la ligue des peuples à la fois. » (1)

Le souverain doit pourtant s'inspirer du droit naturel dans les rapports avec les autres Etats. C'est par ce côté que Vattel se rapproche de Grotius, en reconnaissant l'existence des droits fondamentaux qui doivent être respectés par tous les Etats. Il fait la distinction entre les *raisons justificatives* qui prouvent le droit de la nation à faire la guerre, et les *motifs* qui déterminent l'utilité qu'elle a à la faire (2). On peut donc punir un Etat quand on est fondé sur le droit ou sur la nécessité. Ce droit n'est autre que celui de la sûreté — présente ou future — de l'Etat. Comme le remarque M. Mallarmé, punir, dans la conception de Vattel, ne signifie pas rendre la justice, mais se faire rendre la justice (3). On attaque une nation pour se faire donner une chose à laquelle on prétend, ou pour prévenir une injure qu'une nation se prépare à nous faire. On voit l'extension que donne Vattel aux causes qui peuvent influencer sur la légitimité de la guerre. « Prévenir une injure » est une question de pure appréciation subjective qui appartient au souverain. Il peut écarter tout ce qui l'empêche de suivre son plan de sûreté; s'il rencontre des obstacles en théorie, il est parfaitement libre en pratique.

Il faut observer que le droit de punir chez Vattel ne

(1) VAN VOLLENHOVEN. *Les trois phases du droit des gens*, page 30. La Haye, 1919.

(2) VATTEL. *Le droit des gens*, trad. Lapradelle, t. II, page 21.

(3) MALLARMÉ, EMER VATTEL, dans *Les fondateurs du droit international*, page 559.

découle pas de la juridiction criminelle qu'aurait le souverain contre les étrangers. Ce droit ne peut pas exister dans sa doctrine, où il constate l'indépendance et l'égalité entre souverains. Pour lui, le droit de punir résulte du droit de l'Etat de pourvoir à sa sécurité, soit contre une injure déjà faite, soit contre une injure à venir. Son droit de punition est pris dans une acception plus large que celui des canonistes. On peut se rendre compte de cela, d'après la façon dont il envisage le rapport qui existe entre la sécurité d'un Etat, et l'accroissement d'une puissance voisine.

On se demande si l'accroissement d'une puissance voisine par laquelle on craint d'être un jour opprimé, est une raison assez forte pour lui faire la guerre. Notons qu'il s'agit ici d'un accroissement par la voie normale, c'est-à-dire comme suite aux efforts honnêtes des sujets et du gouvernement. La réponse ne présenterait pas de difficulté si Vattel n'avait pas voulu montrer, par la solution qu'il donne à cette situation, que « la justice est inséparable de la politique. » (1)

En principe, dit-il, la prudence nécessaire aux souverains ne peut jamais conseiller l'usage de moyens illégitimes pour une fin juste et louable. Mais ceci n'existe qu'en principe. Nous allons voir maintenant comment les exceptions anéantissent la règle.

Deux nations indépendantes sont-elles libres de s'unir pour ne former désormais qu'un seul Empire? Oui, répond Vattel, pourvu que ce ne soit pas dans des vues préjudicia-

(1) VATTEL, *op. cit.*, tome II, page 33.

bles aux autres. Mais comment savoir quelles sont leurs intentions, car si l'union n'est pas dangereuse pour le présent, elle peut le devenir par la suite? Il est à craindre que la diplomatie à qui incombe la charge de masquer les vrais mobiles politiques, fera le nécessaire pour ne pas laisser entrevoir le danger qui résulte d'une telle union pour les Etats voisins. Si toutefois, elle n'arrive pas à convaincre les autres nations qu'à la base de cette union, il n'y a pas de tendance impérialiste et agressive, quelle sera la situation des autres Etats? Il est permis de voir dans cette réponse, la solution de tout le problème, étant donné qu'un Etat ne déclare jamais en temps de paix qu'il aspire à l'hégémonie sur les autres. La façon dont Vattel résout cette question est d'une importance capitale pour la légitimité de la guerre.

« Dans les occasions où il est impossible ou trop dangereux d'attendre une entière certitude, on peut justement agir sur une présomption raisonnable » (1). Pour n'en montrer qu'un seul exemple, il nous suffit de savoir que Vattel regarde comme telle, l'union de deux nations, quand chacune « est en état de se gouverner et de se soutenir par elle-même, de se garantir d'insulte et d'oppression » (2). Quand un Etat se trouve-t-il dans la possibilité de se suffire à lui-même ou de se gouverner seul? Quand est-il en état de se garantir par ses propres forces contre une injure? C'est une question qui ne connaît pas de règles juridiques et que n'importe quel Etat — pas seulement celui

(1) VATTEL, *op. cit.*, tome II, page 36.

(2) VATTEL. *Ibid.*

qui est en cause — peut librement apprécier. Pour être plus explicite, nous prendrons un exemple. Admettons que la Belgique exprime le désir de s'annexer à la France, et que l'Allemagne estime, d'une part, que la Belgique peut se garantir elle-même d'une éventuelle oppression, d'autre part, que cette union présenterait un danger pour l'Allemagne. Suivant la conception de Vattel, l'Allemagne peut légitimement déclarer la guerre à la France; elle n'est pas obligée juridiquement d'attendre une éventuelle attaque de la part de la Belgique ou de la France, elle peut parer le coup en le portant, elle, la première. Le souverain allemand, juge et partie dans sa propre cause, fait une guerre licite.

Voici un autre cas où Vattel croit pouvoir montrer que le droit et la justice sont inséparables de la politique : si un Etat puissant fait une injustice à un autre Etat, toutes les nations peuvent profiter de l'occasion pour se coaliser et, en se joignant à l'offensé, réduire l'Etat oppresseur. C'est le droit de sécurité qui permet cette prise d'armes. Il est malheureux — dit Vattel (1). — que l'on puisse presque toujours supposer la volonté d'opprimer, là où se trouve le pouvoir d'opprimer impunément. Et du moment que cette intention se manifeste par « la moindre injustice » (2) envers un Etat quelconque, les autres Etats peuvent légitimement lui déclarer la guerre.

Il n'est pas dans notre intention d'analyser la justesse de fait de ces interventions. Ce qui nous intéresse ici, c'est

(1) VATTEL, *op. cit.*, tome II, page 34.

(2) VATTEL, *ibid.*, page 37.

de savoir en quoi ces recours à la force cadrent avec la conception *juridique* que Vattel, a du droit à la guerre.

Les souverains ayant des droits égaux et étant indépendants les uns des autres, il nous semble qu'au point de vue juridique, la thèse de Vattel est inconciliable avec le droit d'intervention d'un Etat dans les affaires d'un autre Etat. La crainte d'un danger futur ne donne pas juridiquement le droit d'agir avant que le péril se soit manifesté par des faits positifs. Il est absurde de punir quelqu'un, avant qu'on soit l'objet d'une injure. Ou alors, si on lui déclare la guerre, c'est admettre que la guerre n'est pas une punition, qu'elle n'a pas pour but de réparer un préjudice causé, qu'elle peut servir pour se préserver contre une injure dont on se croit menacé. Mais, dans ce cas, la guerre cesse d'être un moyen juridique, elle ne sert pas non plus une cause juridique, elle devient un instrument politique qui sert les intérêts et non les droits des Etats. Tant que la prospérité et l'accroissement d'un peuple se poursuivent par des moyens honnêtes, on ne peut empêcher cette évolution sans tomber dans l'arbitraire. Cette constatation est si évidente, qu'on la trouve inscrite dans la Déclaration des Droits et Devoirs des Etats, proposés à Rome en octobre 1921, à l'Institut de droit international, conçue sous la forme suivante : Nul d'entre eux (les Etats) n'est en droit, même pour sauver sa propre existence, de rien entreprendre contre celle d'un autre qui ne le menace pas (1).

C'est un principe élémentaire de droit qu'on trouve aussi

(1) V. *Recueil de textes de droit international*, pages 51 et suiv., par LE FUR et CHKLAVER.

dans les relations entre individus. Les actes nuisibles au prochain ne sont pas tous interdits par le droit ni par la morale (1). Un commerçant plus capable et plus débrouillard qu'un autre, un médecin plus apte que son confrère, sont certainement dangereux pour leurs concurrents, dans la lutte pour l'existence. Leur action n'est pourtant pas illicite, et nul ne peut entraver leur activité sans commettre une flagrante violation du droit.

Aussi longtemps que Vattel reste dans le domaine de la théorie, il explique aisément le caractère juridique de la guerre, à l'aide des droits fondamentaux des Etats. Au contraire, dès qu'il tente d'appliquer la théorie du droit à la guerre, comme on la pratique, il quitte le terrain juridique et raisonne en politicien. En cette qualité, il a tous les arguments en sa faveur et peut justifier la guerre. Mais, en agissant ainsi, il encourt le risque de ne pas être conséquent avec sa théorie. Il délaisse la conception juridique de la guerre pour embrasser la conception opposée, que nous appelons politique et qui fera l'objet d'un chapitre suivant.

LA GUERRE EN TANT QUE DUEL ET PROCÉDURE JURIDIQUE ENTRE ETATS

Si la guerre n'est pas un procès, n'a-t-elle pas au moins un caractère qui la fait ressembler à une procédure juridique? La guerre est-elle simplement la survivance de la

(1) LE FUR. *La théorie du droit naturel, depuis le XVIII^e siècle et la doctrine moderne dans Recueil des Cours, de La Haye*, tome XVIII, p. 422.

barbarie, dernière trace de l'anarchie primitive, se demande M. Th. Ruyszen (1), ou a-t-elle évolué et contient-elle aujourd'hui la pénétration du droit ? Après avoir été la négation du droit, ne serait-elle pas devenue une manifestation imparfaite de ce droit ? Voici sa réponse : La guerre moderne est, sinon une procédure juridique, du moins une quasi-procédure. En faisant cette concession, notre auteur ne va pas suffisamment loin pour atteindre la réalité. Il considère la guerre comme une procédure juridique imparfaite, semblable au duel. Les témoins sont représentés par l'opinion publique. Les souverains, dit-il, investis par la Constitution particulière de chaque Etat pour déclarer la guerre, informent par la voie de la presse l'opinion publique sur ses prétentions ; les violations des lois de la guerre sont dénoncées tapageusement à l'attention du monde entier, qui joue le rôle d'arbitre. De là les déclarations de neutralité ou l'intervention pour modérer les exigences du vainqueur. On voit un exemple de cette catégorie, dans l'intervention des Etats neutres dans le conflit russo-turc qui prit fin par le traité de Berlin de 1878. La guerre moderne commence et finit par des négociations qui sont de vraies plaidoiries auxquelles les neutres sont parfois admis à présider. On ne risque pas non plus d'avancer un paradoxe en disant que la contrainte qui dépouille le vaincu, d'une partie de ses droits, n'est pas dénouée de tout caractère juridique. L'Etat qui engage ou accepte la

(1) TH. RUYSEN: *De la guerre au droit*. Paris, 1920, p. 202 et s. Dans même sens, LOUTER : « Qu'est-ce que la guerre sinon un duel entre nations ? » (*Drt. int. pub.*, t. II, p. 216).

guerre, connaît d'avance l'étendue du risque qu'il encourt (1), de même qu'un plaideur accepte d'avance l'éventualité de perdre un procès qu'il croit excellent et d'en payer les frais. C'est la cession consentie que le vainqueur cherche à imposer au vaincu ; c'est un traité de forme juridique qui le garantira contre les tentatives de reprise.

Nous avons reproduit, dans ce qui précède, la pensée de M. Ruyssen, en employant en grande partie ses propres termes, en vue d'éviter la moindre modification de son raisonnement. C'est parce qu'elle nous paraît erronée d'un bout à l'autre et qu'elle a été soutenue également par d'autres hommes de mérite (2), que nous tâcherons de l'analyser en détail et de nous prononcer ensuite sur sa valeur.

Les partisans de cette théorie partent de deux constatations aussi inexactes l'une que l'autre, à savoir : la guerre est faite par l'acceptation des belligérants à recourir à la force armée, et la guerre est un duel. Nous ne nous arrêtons pas sur la première constatation que nous avons déjà rencontrée dans un chapitre précédent et que nous avons réfutée en son temps. Il nous suffit d'ajouter que la crainte de M. Ruyssen de ne pas tomber dans le paradoxe ne l'en a pas empêché. Un Etat qui se défend par les armes n'accepte pas forcément la guerre, ou alors c'est que l'on ne s'entend pas sur le sens du mot accepter. On ne peut interdire à un individu qui est attaqué de se défendre et on ne

(1) Voir RUYSSSEN, *op. cit.*, pages 209 et 210.

(2) Voir l'opinion du tzar Nicolas II dans la *Revue Générale de drt. int. pub.*; PUFENDORF. *Le droit de la nature et des gens*, livre V, ch. IX.

soutiendra pourtant pas que sa défense est une acceptation de la lutte dans laquelle il s'est engagé. C'est un sophisme. Il y a chez l'agresseur la volonté de déclancher la guerre, mais aucune acceptation de l'adversaire qui se défend. Tendre la joue droite quand on a été frappé sur la gauche est un précepte de morale, si l'on veut, mais non une norme juridique. Puisqu'on croit voir dans la guerre une procédure juridique, nous sommes en droit de réclamer qu'on se serve des mots dans leur sens juridique. Comment peut-on prétendre que la guerre finit par une « cession consentie », sous la forme d'un « contrat en due et bonne forme » ? La condition essentielle du consentement dans n'importe quel contrat, est qu'il ne soit pas entaché du vice de la violence. Rien ne peut rendre une obligation valable, si elle n'est pas consentie *librement*. La violence rend l'obligation nulle et non avenue. Le consentement du vaincu dans un traité de paix est libre en forme et violenté au fond. Ce ne sont que les traités internationaux conclus en temps de paix qui sont valables au point de vue strictement juridique ; ceux conclus en temps de guerre n'ont qu'une valeur politique, basés souvent sur l'arbitraire et toujours sur le droit du plus fort.

Quant à la guerre considérée comme duel, elle est complètement inexacte en théorie et peu vraisemblable en pratique (1). Le duel suppose tout d'abord un consentement

(1) Pufendorf exprime de la façon suivante, la ressemblance qui existe entre le duel et la guerre : Il y a une convention semblable entre ceux qui se battent en duel pour terminer quelque différend ; et, c'est pour cela que celui qui a tué son homme n'est pas obligé, entre autres choses, à dédommager la femme et les enfants du défunt, de la perte qu'ils font là : car l'un ou l'autre étant allé de son propre mouvement à un rendez-vous où il s'agissait de tuer ou d'être tué (*op. cit., ibid.*).

libre, qui fait défaut, comme nous avons essayé de le montrer plus haut, à la guerre. Dans le duel, c'est une question d'honneur qui est en jeu et, cette question une fois tranchée par le moyen accepté, le vainqueur se déclare satisfait sans exiger une autre récompense. Ce n'est pas ainsi que se passent les choses dans une guerre, où la victoire se traduit par un accroissement territorial ou, tout au moins, par une compensation *matérielle*. C'est d'un conflit d'intérêts qu'il s'agit et nullement d'une affaire d'honneur (1). Mais, encore un fait empêche la guerre de s'élever à la hauteur du duel qui conserve au moins les règles d'une honnêteté relative. Les duellistes sont obligés d'user d'armes identiques, vérifiées par les témoins. Or, qui pourrait soutenir que le potentiel de guerre, selon l'expression de M. Paul Boncour, dans lequel rentrent la qualité et la quantité des armements, le nombre des soldats, etc., est égal entre les Etats belligérants? Avec une grande candeur, on nous présente le rôle des neutres comme semblable à celui des témoins et on cite l'exemple du Traité de Berlin de 1878. C'est une véritable plaisanterie. Nulle part, peut-être, mieux qu'ici, on ne pourrait trouver un exemple mieux approprié, pour démontrer l'abîme qui existe entre la raison d'intervention des uns et des autres. Voici les faits : en 1856, l'intégrité de l'Empire Ottoman est garantie par les grandes puissances. Cette convention fait l'objet du traité de Paris, signé le 30 mars. Quand, après la guerre russo-turque de 1877-1878, les belligérants signèrent le traité de

(1) Voir sur cette question le judicieux article de M. DE LAPRADELLE dans la *R. G. D. I. P.*, 1899, page 89.

San-Stéfano, le 3 mars 1878, les Etats garants intervinrent. Logiquement, les Grandes Puissances auraient dû s'opposer au démembrement de l'Empire turc, dont ils avaient garanti l'intégrité. Or, que s'est-il passé? La crainte que leur inspirait l'accroissement de la Russie à leur propre détriment, les ont décidés à intervenir, en vertu du traité de Paris. Il n'était pas bon pour eux de voir se dresser en Europe une puissance trop forte. La révision du traité de Paris s'imposait. Le 13 juillet 1878, le démembrement de l'Empire Ottoman est consenti par les Grandes Puissances et reconnu sous forme juridique par le traité de Berlin. La Serbie, la Roumanie devinrent des Etats indépendants, la Bulgarie, un Etat vassal. Peut-on voir dans cette immixtion, un rôle semblable à celui des témoins d'un duel qui sont, par excellence, étrangers au conflit auquel ils assistent? Dans le démembrement de la Turquie, les neutres étaient parties au procès, donc intéressés personnellement au résultat des hostilités. Ils ne pouvaient pas juger impartialement la situation.

Nous pouvons voir également un autre cas très intéressant, dans la célèbre question des Iles d'Aland, où un neutre a demandé au vainqueur le prix de sa neutralité. Le Danemark avait récupéré, comme suite à la guerre mondiale, une partie de ses territoires perdus, la Norvège se faisait reconnaître en 1919, des droits sur le Spitzberg. « Des trois Etats scandinaves, deux sortent à la paix avec un supplément de territoire. La Suède est conduite par une raison d'équilibre à chercher un progrès territo-

rial » (1), c'est vers les Iles d'Aland qu'elle se tourne. Voilà ce qu'on veut appeler des neutres *désintéressés*, qui sont les arbitres des exigences du vainqueur.

Nous concluons avec M. Sukienniki (2) : la guerre n'est que la négation de tout droit, et ce n'est qu'opportunisme de prétendre qu'elle peut être régie par le droit. S'il y a quelque chose qui explique la guerre, c'est l'état d'anarchie internationale dans lequel se trouvent encore les peuples. La théorie de la souveraineté sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre suivant, ne peut suffire non plus à justifier ce prétendu droit à la guerre. Bien au contraire, la souveraineté conçue dans son sens absolu, comme elle a été présentée par Jellinek (3) et Ihéring, est un danger pour la souveraineté elle-même. Les droits de la souveraineté naissent de ses obligations (4). Vouloir reconnaître à un Etat des droits qu'on conteste à un autre Etat est un défi au bon sens. Attribuer les mêmes droits absolus à plusieurs souverainetés dans un même système juridique est, en théorie un contresens logique, et en pratique, une guerre perpétuelle; ou alors, il faut se résigner à s'entourer d'une muraille de Chine et de vivre à l'écart de la grande communauté internationale. Comme cette situation est impossible, les Etats ne pouvant pas vivre exclusivement pour eux-mêmes et par eux-mêmes, on est forcé, en adoptant la

(1) A. DE LAPRADELLE. *Cours de doctorat*, 1929-1930, page 242.

(2) SUKIENNIKI. *Essai sur la souveraineté des Etats en droit international moderne*, page 80.

(3) JELLINEK. *L'Etat moderne et son droit*.

(4) Voir VATTEL, *op. cit.* T. I, § 13, page 135.

théorie classique de la souveraineté, de vivre en pleine anarchie. Voilà le danger vers lequel mène cette théorie. La guerre n'est pas un droit pour les Etats, soutiennent MM. Funck-Brentano et Sorel (1), elle ne résulte d'aucune des obligations réciproques des Etats; dire qu'elle est un droit équivaut à dire qu'il n'y a pas entre Etats d'autre droit que la force.

La guerre n'a rien du droit ni par sa procédure, *ni par son but*. Nous croyons l'avoir suffisamment prouvé dans les chapitres précédents. Quant à son résultat pratique, elle ne fait que renforcer la raison du plus fort, fut-elle contraire au droit, elle ne donne aucunement la garantie de la victoire du droit. La guerre est, comme le remarque M. Louter (2), une déviation du droit, mais jamais l'instrument de son maintien.

LA GUERRE COMME SANCTION DU DROIT DES GENS

Dans l'intention de lui donner une couleur de droit, M. Le Fur a tenté de rapprocher la guerre, considérée comme sanction du droit des gens, de l'institution judiciaire, juridiction de droit public interne (3). Ce rapprochement nous semble tout à fait impossible. Le pouvoir judiciaire a été créé par le consentement de ceux qui ont accepté de se soumettre à un jugement légal, c'est-à-dire qui suit une

(1) FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis du droit des gens*, page 232.

(2) LOUTER. *Le droit international public positif*. T. II, page 215.

(3) Voir LE FUR. *Guerre juste et juste paix*, page 78 et suiv.

procédure préétablie et dont la solution résulte de l'application des règles juridiques, constituées sous forme de lois positives. Le juge n'a pas de liberté absolue pour régler le différend à lui soumis, il est tenu de se conformer aux normes juridiques. Il n'est que trop vrai malheureusement que l'imperfection de l'homme est une réalité et que, pour cela, les institutions qu'il a créées ne sont pas parfaites. Les décisions des instances judiciaires donnent parfois gain de cause à la partie dont le droit est moins fondé, grâce au plaideur de celle-ci plus habile que son adversaire, ou pour d'autres raisons étrangères au droit. Il se rend des jugements très erronés, et personne pourtant ne réclamera le rejet des tribunaux. M. Le Fur, qui approuve la distinction entre guerres justes et injustes, assimile ou rapproche tout au moins ces dernières des arrêts erronés. Et, dit-il, comme l'imperfection des décisions judiciaires ne justifie pas le rejet des tribunaux, de même l'existence des guerres injustes ne pourrait pas suffire à condamner toute guerre.

Cette comparaison est, à notre avis, un peu forcée. Les deux institutions qu'on compare ne se ressemblent en aucun point. Après avoir analysé la doctrine de Kant et Pufendorf, qui voyaient dans la guerre un contrat juridique, M. Le Fur s'exprime avec raison de la façon suivante (1) : « Dans la théorie bizarre de Pufendorf et de Kant, qui ne voit d'autre explication juridique à la guerre que l'idée de contrat, il faut dire sans doute qu'il y a adhésion forcée du

(1) Voir LE FUR, *Guerre juste et juste paix*, page 29 en note.

second belligérant : ce serait là un cas nouveau et remarquable du fameux contrat d'adhésion, si en faveur à l'heure actuelle auprès de certains jurisconsultes ». La guerre, en effet, n'est jamais voulue ou acceptée par les deux belligérants à la fois, elle est imposée par l'un à l'autre sans qu'on puisse parler de consentement ni exprès ni tacite. Par contre, son abolition à la différence de son maintien implique nécessairement le consentement des parties en conflit. La guerre n'a pas non plus de règles préétablies qui puissent influencer sur le sort des hostilités, sauf celle du droit du plus fort. Entre un traité de paix et un arrêt judiciaire, il n'y a aucune ressemblance. Le juge qui établit le traité de paix est en même temps partie au procès.

S'il arrive parfois qu'un jugement rendu soit contraire à la justice, c'est évidemment, nous le reconnaissons avec M. le professeur Le Fur, à cause de l'imperfection de l'homme. Mais en est-il de même avec la guerre? En aucune façon. Observons le caractère de la guerre telle qu'elle est, et non comme la conçoivent certains penseurs, telle qu'elle devrait être. Admettons que l'opinion suivant laquelle il y a des guerres justes et des guerres injustes, soit exacte. Dans la réalité — qui seule nous intéresse — quelle est la proportion entre la première et la deuxième catégorie, reconnue par les partisans mêmes de cette doctrine? « Qu'il y ait souvent des guerres injustes — dit l'éminent juriste (1) — que presque toutes même, le soient du chef de l'un des belligérants au moins, que souvent même il y ait des torts des deux côtés, cela est parfaitement possible ». Ce n'est pas seulement possible, c'est sûr, et justement parce que cela arrive trop souvent, la guerre injuste

(1) *Op. cit.*, page 77.

n'est pas une exception mais une règle. Certes, si les décisions judiciaires étaient dans la majeure partie, contraires au droit, on n'hésiterait pas à demander la suppression des tribunaux. Le duel judiciaire, qui présentait ce caractère, n'a-t-il pas été aboli pour cette raison ? Une institution humaine ne survit qu'autant qu'elle est utile. Dès que ses inconvénients dépassent ses avantages, elle ne peut continuer à exister.

Si le pouvoir judiciaire n'arrivait pas à rendre des arrêts qui soient justes pour la plupart, ce ne serait certainement pas une raison pour soutenir qu'il n'est pas désirable de voir cette institution fonctionner. La fonction que doivent remplir les tribunaux dans les relations juridiques entre individus est salubre. En revanche, si les obstacles qui se dressaient contre son bon fonctionnement la rendaient, non seulement inutiles mais désavantageuses, on n'hésiterait pas à la déclarer bonne en théorie et mauvaise en pratique. Dans ce cas, ce serait un crime que d'imposer aux gens de soumettre leurs différends à l'appréciation des juges. Car, en vertu de quel droit pourrait-on demander aux individus de s'incliner devant une solution qui ne serait que très rarement conforme au droit ? La guerre est une de ces institutions qui arrivent pratiquement à décider de quel côté se trouve la force et qui proclament, d'une façon absurde, la raison du plus fort. Que ce soit une guerre juste ou injuste, le résultat est le même. On a toutes les chances de voir dans une guerre juste, la victoire de l'injustice. Qu'on ne s'étonne pas que nous apprécions le droit à la guerre par ses effets. Nous ne saurions assez

insister sur le fait que la guerre est une institution créée par l'homme et que si, pour justifier son existence, on veut la présenter comme la sanction du droit des gens, on se trompe, parce qu'elle n'arrive pas à remplir la fonction qu'on lui assigne.

La guerre est un simple fait, qui ne connaît pas de juges, qui n'a même pas de règles obligatoires, qui, en un mot, est en dehors, mais non pas au-dessus du droit. « Si l'on veut trouver quelque droit dans l'état de guerre — écrit Kant — il faut admettre quelque chose d'analogue à un contrat, à savoir l'acceptation de la déclaration de l'autre partie, de telle sorte qu'il soit bien constaté que les deux parties veulent chercher leurs droits de cette manière » (1). Or, cette acceptation n'existe point, la guerre ne la réclame pas, elle réside dans un acte unilatéral qui la provoque et qui ne suffit pas à la justifier. « Veuillez vous considérer en état de guerre », dit le texte d'une déclaration de guerre; la guerre y est, qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas.

En réalité, dit M. le professeur Le Fur (2), on devrait dire en droit international, la guerre juste, comme on dit en droit pénal, la légitime défense. Regardée de ce côté, la remarque est certainement exacte. Elle apparaît sous la forme d'un droit inhérent et indiscutable. Il faut observer alors, que lorsqu'on veut transporter la légitime défense dans les rapports entre Etats, ce moyen extrême ne peut être accordé qu'en faveur d'une seule partie en conflit et

(1) KANT, *écrits politiques*, trad. A. Aulard, page 159.

(2) *Op. cit.*, page 77.

qu'elle présente, par sa définition même, le caractère de défense après une attaque. Ainsi compris, on ne justifie pas l'institution de la guerre. Parmi les belligérants, il y a forcément un Etat qui attaque. C'est celui-là seul qui fait la guerre, son adversaire en subit les effets et se défend, parce qu'il ne peut pas faire autrement. C'est naturel. Demander à un Etat de ne pas résister à la guerre, même si elle est juste, comme le faisaient les théologiens, c'est lui demander une chose impossible. A la violence, on oppose la force de résistance. C'est ne pas voir la guerre telle qu'elle est que de soutenir qu'elle est, en droit international, l'équivalent de la légitime défense du droit interne. Elle devrait l'être, c'est possible, mais elle ne l'est et ne le sera pas, tant qu'il n'y aura pas un supérieur commun entre Etats. Dans l'état actuel des choses, on peut comparer la légitime défense à la guerre défensive; elle n'équivaut pas à la guerre juste qui peut revêtir la forme offensive. On admet et on excuse la légitime défense en droit interne, parce que l'appréciation de la situation est en dernier ressort jugée par des tiers qui ne sont pas parties au différend et qui vérifient si les circonstances de la situation sont celles exigées par la loi positive; sans quoi, celui qui se croyait en légitime défense — même de bonne foi — est susceptible d'être puni. Reconnaître à la guerre le caractère de légitime défense est une impossibilité. Qui aura qualité pour juger si les conditions nécessaires sont requises? « Le recours à la force, en droit international, s'appelle guerre, et il ne change pas de nom suivant qu'il est

ou non légitime » (1). De même, ajoutons-nous, qu'elle soit juste ou injuste, la guerre est la guerre. Logiquement, elle doit être comprise, comme nous l'avons déjà montré plus haut, comme une série d'attaques répétées, et les contre-attaques qui suivent de la part de l'adversaire ne sont que ses effets; elles constituent la défense contre la guerre. Dans le sens matériel du mot, c'est celui qui commence les hostilités qui fait la guerre et non pas son adversaire, à qui on impose de sortir de l'état de paix et de prendre les armes afin de se défendre. Que ce soit une agression à distance, par bombardement aérien, ou la violation des frontières nationales, c'est cette attaque qui est le recours à la force pour défendre ce qu'on croit son droit, et ce qu'on appelle la guerre; c'est contre cette agression qui peut, d'après certains auteurs, être juste, que nous nous opposons.

Bluntschli voit dans la guerre un moyen par lequel un peuple fait respecter ses *droits*. Tout en reconnaissant que sa nature et son essence sont douteuses au point de vue du droit, il affirme que la guerre éclate à l'occasion d'une question de droit public (2). Comme dans le duel judiciaire, les Etats recourent aux armes pour faire prévaloir leurs droits. Nous pouvons mieux nous apercevoir de ce que Bluntschli appelle les « droits » des Etats, en parcourant rapidement les causes qui, selon lui, légitiment une guerre et qui sont autorisées, au dire de ce juriste, par le droit des gens. « Il me paraît, dit-il (3), que le droit d'un peuple

(1) Voir LE FUR, *op. cit.*, page 78 en note.

(2) BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, 3^e éd., 1881, page 299.

(3) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, page 301.

de recourir au besoin aux armes pour se donner une constitution qu'il réclame, pour développer ses qualités naturelles, pour remplir sa mission, pourvoir à sa sûreté, défendre son honneur, est bien plus naturel, plus important, plus sacré, que les manuscrits poudreux constatants les droits d'une dynastie ».

Nous laisserons de côté l'allusion que contient la citation ci-dessus, pour ne retenir que l'idée des droits sacrés (?) des Etats. Le professeur de Heidelberg, suisse d'origine, exprime les sentiments des plus féroces chauvins allemands. Il nous entretient des qualités naturelles et des missions spéciales de certains peuples. Sa pensée se dirige probablement vers le peuple allemand. C'est une conviction personnelle, basée uniquement sur le sentiment d'affection et d'admiration qu'il garde envers l'Allemagne, et qui n'est pas fondée sur le droit des gens ni sur le droit tout court. Comme conviction personnelle, elle a pour nous la même valeur que celle des théologiens qui voyaient dans les guerres faites par les Israélites un ordre ou une mission que Dieu avait accordée à son peuple élu et un juste titre pour les hostilités.

Que faut-il penser des autres justes causes de guerre que nous indique Bluntschli, à savoir, la sûreté du peuple ou la défense de son honneur? On ne pourrait certainement interdire ou dénier à un Etat, le droit de pourvoir à sa sûreté, qui est souvent pour lui un devoir plus qu'un droit. Mais il faut entendre aussi la sûreté d'un Etat dans le sens strict. Dès que cette notion est comprise *lato sensu*, la juste cause qui en résulte n'est qu'un simple moyen de

détourner sa vraie signification. Pour M. Pillet (1), « la France ne pouvait pas sans péril pour son existence, laisser installer un Hohenzollern en Espagne, alors que depuis 1815 et par suite d'une imprudence bien grave, elle avait déjà un Hohenzollern pour voisin dans les pays rhénans ». Bluntschli, en prenant pour base d'une guerre licite, le même critérium de la sûreté de l'Etat, arrive à l'opposé de la conclusion ci-dessus : « Comme des simples pensées ne peuvent porter atteinte à des droits, on doit, dit-il (2), qualifier de frivole de la part du gouvernement de Napoléon III de considérer comme cause de guerre « l'arrière-pensée » qu'aurait eue le roi de Prusse de profiter d'une nouvelle occasion favorable pour placer la couronne d'Espagne sur la tête d'un membre de sa maison ».

Et la défense de son honneur? Crucé disait au XVII^e siècle (3) : « Oh! Que l'honneur est une misérable chose s'il le faut acheter avec effusion de sang! » La vérité de cette affirmation est éternelle. Sous le prétexte de l'honneur national, les pires crimes ont été commis. Par cette porte, n'importe quelle guerre a le passage libre, et on s'en est servi largement au cours de l'histoire. L'honneur est quelque chose qu'on donne quand on le mérite, il ne peut être demandé et moins encore imposé. On a employé entre Etats ce soi-disant droit à l'honneur national pour masquer des intentions politiques, inavouables à la lumière du jour. Bluntschli le savait bien, c'est pourquoi il admet-

(1) PILLET. *La guerre et le droit*, page 21.

(2) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, page 301, n° 2.

(3) CRUCÉ. *Nouveau Cynée*, préface, page 11.

taît qu'une guerre commencée au nom du droit puisse se continuer en se transformant en un moyen politique. « Se servir de la guerre, dit-il (1), une fois qu'elle est là, pour réaliser un but utile, c'est chercher une compensation aux maux inséparables de la guerre et parfois faire progresser les peuples ». Mais puisque la guerre tend à réparer la violation d'un droit ou à sauvegarder la sûreté de l'Etat, pourquoi lui assigner un autre but qui violerait la sûreté de l'autre belligérant? Le droit des gens ne reconnaît pas à un Etat des droits qu'il nie à un autre Etat. Il vaut mieux encore reconnaître ouvertement que ce n'est pas d'une question de droit qu'il s'agit, mais bien d'un antagonisme d'intérêts (2), qui rend la guerre inévitable ou tout au moins nécessaire.

2. — LA CONCEPTION POLITIQUE

Après avoir vu en quoi consistait la conception juridique de la guerre et ce qu'elle valait pour nous, il nous reste à exposer une dernière conception qui est, à notre avis, la seule qui voit les choses telles qu'elles sont et non pas telles qu'elles pourraient être dans un monde idéal. Tout en em-

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, chap. 518, page 302.

(2) « La vérité est que, presque toujours, on se trouve en présence de pures questions d'intérêts, quand ce n'est même d'amour-propre, et que l'honneur national est simplement pris comme prétexte, parce qu'il est mieux porté d'invoquer son honneur que son intérêt. » (LE FUR, *La paix perpétuelle et l'arbitrage obligatoire*, page 18).

pruntant des idées ou des citations à des écrivains dont nous partageons les prémisses à certains égards, nous ne les suivrons pas jusqu'au point d'être d'accord avec leurs conclusions. Si la guerre est bien de nature politique, cela ne légitime pas son existence; au contraire, cela prouve son utilité pour certains privilégiés et rien que pour eux. Pour la communauté des Etats et pour le droit international, elle survit contrairement à leurs intérêts. Nous nous expliquerons sur ce point.

Il est assez curieux d'observer qu'on peut découvrir les germes de la conception politique dans les écrits des auteurs qui donnaient à la persistance de la guerre une explication juridique. De cette façon, on se réclamait du droit pour prêcher le maintien d'une institution qui est la négation de toute règle de droit.

Tout Etat, disait-on, a des droits inhérents à son existence. Ils sont connus sous le nom de droits fondamentaux, essentiels, primordiaux ou absolus. Ces droits sont d'un caractère tout différent des autres, qui naissent par conventions tacites ou expresses et qu'on appelle droits relatifs. Toute violation d'un droit de la première catégorie — nous les appellerons fondamentaux — est une infraction au droit des gens (1), un délit international, qui autorise l'Etat lésé à demander satisfaction. Si l'Etat coupable refuse de donner la réparation qu'on lui réclame, on peut le contraindre par la force des armes.

Quels sont les caractères de ces droits fondamentaux?

(1) V. RIVIER. *Principes du droit des gens*, page 257.

Ils présentent un triple caractère (1) : absolu, inviolable, inaliénable. L'importance de ces droits justifie tout moyen pour arriver à les conserver. Etant donné leur importance exceptionnelle, on a cherché à les énumérer. Ils sont généralement, nous enseigne M. Gidel (2), au nombre de cinq : le droit de conservation, l'indépendance, d'égalité, de commerce international et de respect. Ce nombre varie néanmoins selon les auteurs consultés. Rivier les ramène tous à un droit unique de conservation. « La reconnaissance d'un Etat, dit-il, en qualité de sujet du droit des gens, implique ipso jure, la reconnaissance de la légitime possession de ses droits ».

On voit par ce qui précède que les droits relatifs donnent naissance à des réclamations juridiques, tandis que les droits absolus sont la base des réclamations politiques des Etats. Quel est le rapport des droits relatifs avec les droits absolus? « Lorsque, dit Rivier (3), un conflit s'élève entre le droit de conservation d'un Etat et le devoir qu'a cet Etat de respecter le droit d'un autre, le droit de conservation prime ce devoir ». Le gouvernement peut donc, en sa qualité de représentant de l'Etat, prendre toutes mesures pour sauvegarder le droit de conservation, qui justifie les dispositions d'ordre politique.

M. le professeur Pillet est du même avis sur le caractère de la guerre (4) : « La guerre qui était peut-être ju-

(1) GIDEL. *La théorie classique des droits fondamentaux des Etats*. Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, 1925. T. X de la série, page 541.

(2) *Eod. loc.*

(3) RIVIER, *op. cit.*, t. I, page 277.

(4) PILLET. *La guerre et le droit*, page 17.

ridique dans sa cause aux époques très anciennes (par exemple la guerre de Troie), particulièrement au temps où dans chaque pays, le territoire de l'Etat était considéré comme le patrimoine du souverain, a cessé depuis longtemps de revêtir ce caractère; elle est devenue politique, et il faut bien que ce soit là sa véritable nature, car ce caractère n'est pas douteux ». Nous avons souvent eu l'occasion de citer ce savant juriste, mais c'est la première fois que nous sommes absolument d'accord avec lui : la nature de la guerre est politique. Nous recommençons à nous éloigner de notre auteur, au sujet de la prééminence du politique sur le juridique. Voici ce qu'il dit de la guerre légitime, la seule qui nous intéresse (1) : la guerre est légitime quand l'Etat est en danger et elle n'est légitime qu'alors, mais toute politique mettant en péril l'existence de l'Etat ou son indépendance en le condamnant à une décadence certaine, autorise la guerre.

Il est donc certain — et nous n'aurions pas de peine à augmenter la liste des citations à cet égard, si nous ne le jugions inutile — que la guerre est faite par les gouvernements dans un but politique. La question capitale est de savoir si le droit de conservation peut aller à l'encontre du droit d'un autre pays, si le principe romain, *salus populi suprema lex esto*, peut raisonnablement être appliqué.

Quoique M. Pillet soit un des plus irréductibles adversaires de la théorie du jus necessitatis, sa thèse du droit de conservation de l'Etat n'est qu'une forme de la théorie

(1) PILLET. *Les conventions de La Haye*, page 16.

à laquelle il s'oppose. En effet, d'après le professeur Strupp (1), l'état de nécessité est la situation objectivement jugée, dans laquelle un Etat est menacé d'un grave danger, actuel ou imminent, susceptible de mettre en question son existence, son statut territorial ou personnel, son gouvernement ou sa forme même, de limiter voire d'anéantir son indépendance ou sa capacité internationale d'action, situation à laquelle il ne peut échapper qu'en violant les intérêts étrangers, protégés par le droit des gens. L'état de nécessité peut donc se caractériser par l'existence d'un conflit qui s'établit entre la protection d'un intérêt personnel et le respect du droit d'autrui (2). Le droit de conservation n'est qu'un droit de nécessité qu'on n'ose pas pour des raisons que nous allons voir plus loin, appeler de son vrai nom. « La revendication traditionnelle du droit absolu de conservation, dit M. Charles de Vischer (3), se prolonge dans la conception moderne du droit de nécessité ». On peut donc dire que les auteurs qui mettent le droit de conservation à la base du droit international, aussi bien que ceux qui acceptent la théorie du droit de nécessité, partent du même principe : l'intérêt de l'existence est la loi suprême qui doit régir l'action politique des Etats. Le deuxième droit fondamental des Etats, l'égalité n'est pas en contradiction avec le droit de conservation, parce que, dit-on, l'égalité doit être comprise dans le sens d'égalité

(1) Voir KARL STRUPP, *Eléments du droit international public, universel, européen et américain*. Ed. 1927, p. 228 et s.

(2) DE VISCHER. *Les lois de la guerre et les théories de la nécessité* dans *R. G. D. I. P.*, 1917, page 87.

(3) *Op. cit.*, page 93.

de droits et qu'on reconnaît à tous les Etats, à côté du droit d'égalité, celui de conservation. Il n'y a donc pas d'exception en faveur d'un Etat particulier; ce sont les mêmes droits que possède n'importe quel Etat légalement constitué.

Les éléments indispensables à l'état de nécessité sont :

- a) un danger présente ou à venir.
- b) le recours nécessaire aux armes.
- c) une appréciation objective.
- d) un danger touchant un des droits fondamentaux des Etats.

Tous les actes accomplis dans l'état de nécessité sont légitimes et n'entraînent pas pour l'Etat qui les accomplit les conséquences d'un délit international ou des dommages-intérêts.

La raison de l'Etat de nécessité, dit M. Alejandro Alvarez (1), se trouve dans la politique. A côté des règles juridiques, il y a la politique qui s'inspire des facteurs étrangers au droit, tels que : des intérêts nationaux, des passions, des sentiments psychologiques, etc. De la sorte, la politique et le droit se suivent tant qu'ils peuvent coexister; dès que le droit ne peut plus servir de justification à l'action politique, celle-ci n'hésite pas à lui tourner le dos. Mais, puisque la politique ne peut pas satisfaire les justes revendications du droit, quel est le rapport qui existe et celui qui devrait exister entre ces deux systèmes? De nos jours et dans la situation actuelle de l'organisation internationale,

(1) ALVAREZ. Préface du livre de M. K. Strupp, *op. cit.*

le conflit se dénoue par la force, c'est-à-dire par la guerre. Il faut le reconnaître ouvertement, pour s'efforcer de mettre d'accord la façon dont on conçoit aujourd'hui la politique avec ce qu'elle devrait être. Sans quoi, la guerre licite restera à jamais une injustice révoltante. Les phrases grandiloquentes des hommes politiques qui se cachent derrière le voile d'un patriotisme mal compris, ne peuvent que perpétuer l'état d'agonie de la guerre, qui ne peut trouver sa raison d'être que dans l'anarchie qui règne encore dans les relations d'Etat à Etat.

D'où dérive ce fameux droit de conservation, tout-puissant, et qui couvre de son autorité les empiètements sur les droits des autres, par la politique des gouvernements? « Un homme, dit Rivier (1), est libre de se sacrifier. Il n'est jamais permis à un gouvernement de sacrifier l'Etat dont les destinées lui sont confiées. Le gouvernement est donc autorisé et même, en certaines occurrences, obligé, pour le salut de son pays, de violer le droit d'un autre pays. C'est là l'excuse de nécessité, application de la raison d'Etat. « Comme le remarque Rivier, il s'agit d'une excuse transformée en droit. L'excuse, dit-il un peu plus loin, a toujours été accordée aux particuliers; a fortiori, ne le refusera-t-on pas aux Etats. Mais s'agit-il ici d'une excuse légitime? Nous ne le croyons pas.

Qu'on le veuille ou non, l'homme vit en société, et on ne peut le concevoir autrement. Le iv^e siècle avant Jésus-

(1) RIVIER. *Principes du droit des gens*. T. I, page 277.

(2) *Ibid.*, page 278.

Christ a déjà connu cette vérité, et Aristote le proclamait en disant de l'homme qu'il était un *zoon politicon*. Toute société humaine qui a passé l'état de nature, ne peut vivre qu'en société organisée, qui suppose le règne des lois et de la justice. Le principe *primum vivere*, largement compris, ne s'applique qu'aux bêtes ou aux sauvages. Un Etat, dans ses relations internationales, ne peut pas avoir plus de droit qu'un sujet à l'intérieur de son pays. Est-il permis à un individu de tuer son adversaire pour sa propre conservation, lorsque celui-ci n'a pas manqué à ses devoirs? La disposition légale d'aucun Etat ne peut l'autoriser. La même situation se présente entre Etats et elle ne doit pas être résolue d'une autre manière (1). Un Etat, un gouvernement, ne peuvent pas avoir plus de droits que ceux que les individus lui ont transmis, et d'autre part, on ne peut pas transmettre plus qu'on a soi-même. Nous ne voyons donc pas d'où l'Etat pourrait puiser son droit absolu. Du droit de souveraineté, répondent certains écrivains. La souveraineté, disent-ils, se manifeste sous deux aspects : la souveraineté intérieure et la souveraineté extérieure. C'est en vertu de celle-ci que l'Etat peut prendre toute disposition qu'il juge utile pour son existence. Bodin écrivait au *xx^e* siècle de la souveraineté : « cette majesté suprême qui ne peut être limitée ni par une autre puissance, ni dans sa durée, ni par les lois ». L'historien pangermaniste Treitschke était plus catégorique (2) : « Tout Etat a comme souverain le droit incontestable de déclarer la guerre quand

(1) Voir dans ce sens WESTLAKE. *Traité de droit international*, p. 327.

(2) TREITSCHKE. *Politik*. T. I, page 38.

il veut, par suite tout Etat est en mesure d'abolir des traités qu'il a conclus ». Voilà ce qu'est la souveraineté extérieure, qui a servi de prétexte à toutes les entreprises bellicieuses au cours des siècles.

Nous ne rentrerons pas dans l'analyse du fondement de la souveraineté en général. Il nous faut voir seulement ce que vaut la souveraineté extérieure, sans laquelle les chefs d'Etat n'auraient même pas eu de prétexte de couleur juridique.

« Là où l'observation du droit international et l'existence de l'Etat, écrit Jellinek (2), entrent en conflit, la norme juridique passe à l'arrière-plan, parce que l'Etat est supérieur à tout principe juridique ». Le droit et l'Etat sont dans un rapport de subordination; l'Etat a la faculté de se déterminer exclusivement par sa volonté. Les limitations qu'il apporte à son omnipotence, sont les seules lois qui lui sont opposables. Si l'Etat, dans l'exercice de sa souveraineté, rencontre des obstacles à sa liberté d'action, c'est parce qu'il a voulu se limiter lui-même; dès que les lois qu'il a élaborées deviennent pour lui gênantes, il est libre de les abolir. Par conséquent, Jellinek, tout en reconnaissant l'existence du droit international, ne lui accorde de valeur que lorsque ses dispositions ne sont pas contraires à la sauvegarde et à la conservation de l'Etat. Le droit, pour lui, existe pour l'Etat, et non l'Etat pour le droit. Cette exception rend tout l'échafaudage illusoire. Revêtue d'une forme juridique, la théorie de l'auto-limitation n'a

(2) JELLINEK. *L'Etat moderne et son droit*. T. I, page 562

rien de juridique. Que signifie une règle de droit qui n'est pas obligatoire? Se limiter soi-même avec la possibilité de passer outre cette limitation, quand l'utilité s'en fera sentir, n'est plus une règle de droit, en raison de son caractère de non obligation; elle reste à la disposition de celui qui l'a acceptée. Ce n'est donc qu'une question d'opportunisme, et encore d'opportunisme dangereux, à cause de sa forme scientifique qui peut induire en erreur les gens de bonne foi. M. Duguit a pu écrire (1) avec raison, à l'égard de cette conception, qu'elle est « l'absolutisme des gouvernants à l'intérieur et la politique de conquête et de rapine à l'extérieur ».

La notion de souveraineté suppose un pouvoir absolu. La souveraineté, écrit quelque part M. Politis, peut tout ou ne peut rien. Le rejet du concept de souveraineté n'est pas seulement une question de mots. Retenir cette expression comme représentant le pouvoir de l'Etat dans ses relations extérieures, c'est détruire le droit international même. Les principes du droit international s'imposent aux Etats et les gouvernements ne sont pas libres de les ignorer, même quand l'intérêt de l'Etat le réclame. Comme les individus, les Etats ne sont pas souverains, ils sont indépendants. Ils peuvent aliéner une partie de leur puissance sans mettre en péril, par là, leur existence. Parmi les droits fondamentaux, on compte le droit de faire la guerre. La Belgique a été privée de ce droit jusqu'à la guerre mondiale, la Suisse qui se trouve à l'heure actuelle sous le

(1) DUGUIT. Préface, page X.

régime de la neutralité perpétuelle, n'a pas le droit de guerre non plus. Cela n'empêche pas leur existence à toutes deux, comme Etats égaux aux autres. Et, que sont tous les traités internationaux, sinon des limitations de la puissance de l'Etat? La souveraineté peut donc être limitée, et, par ce seul fait, elle cesse d'être souveraine, pour devenir simplement indépendante et sujette à obligation. La liberté d'action de l'Etat est une liberté relative, comme la liberté individuelle (1). Il n'est pas permis à quelqu'un de rejeter le danger, pour sa propre conservation, sur une personne innocente (2). Les Etats, comme les individus, ont des droits égaux et ils ne peuvent les exercer que s'ils reconnaissent les mêmes droits aux autres Etats indépendants. Aucune raison ne peut justifier l'emploi de la force, sauf celle de légitime défense, dans son sens juridique. Pour cette raison, un Etat qui peut être gêné par la puissance militaire, économique ou financière de son voisin, n'a pas le *droit* de lui faire la guerre. Nous sommes à l'opposé de la conclusion à laquelle arrivent les juristes qui voient dans la guerre un instrument politique utile dans la main des gouvernants, bien qu'à nos yeux, la guerre ait aussi un caractère politique. La guerre de 1870, dit M. Pillet, « a du être déclarée par la France, parce que la perspective de voir un Hohenzollern sur le trône d'Espagne équivalait pour nous à une perte prochaine de notre indé-

(1) Voir dans ce sens, GABRIEL TARDE. *Les transformations du droit*, page 163.

(2) Voir dans ce sens, WESTLAKE. *Traité de droit international*, p. 325 et suiv.

pendance » (1). On voit qu'on accorde à la politique de l'Etat le droit de parer à un éventuel danger et de commettre le crime de guerre. Il ne s'agit pas ici d'une légitime défense proprement dite, parce que, d'après les lois de tous les Etats du globe, elle suppose un danger présent ou imminent. Or, le roi de Prusse aurait pu avoir l'intention d'attaquer, dans un avenir plus ou moins proche, ses voisins. Il n'empêche qu'au point de vue juridique, on ne peut pas commettre un crime sur la présomption d'un danger futur. Le roi de Prusse aurait pu procéder à une guerre, comme il aurait pu y renoncer. Si la France a donc déclaré la guerre en 1870, ce n'est pas parce qu'elle avait le droit de le faire, mais parce qu'elle y voyait un intérêt, l'intérêt politique. On ne saurait blâmer cette tactique, étant donné les circonstances dans lesquelles se trouvait l'Europe à ce moment-là. L'Allemagne, gouvernée par ses empereurs, a donné trop de preuves de basse cupidité envers ses voisins; la prétention de faire prédominer sa Kultur et son hégémonie sur l'Europe (Deutschland über alles) causait de fortes raisons d'inquiétude. Nous n'avons pas voulu juger si la politique avait été conforme ou non à l'intérêt du pays, mais montrer que dans la conception politique, il ne s'agissait pas de protéger par la guerre le droit de conservation, comme on le déclare trop souvent, mais bien un intérêt politique. La guerre n'est donc pas conçue sur la base du droit, elle n'a rien du droit, elle est un moyen politique très souvent contraire au droit et rarement utile à la vie internationale.

(1) PILLET. *La guerre et le droit*, page 19.

Aussi, le droit international ne connaît-il pas de causes de guerre. M. Anzilotti a infiniment raison lorsqu'il dit (1) : « Il diritto internazionale non può determinare i casi in cui è licito agli Stati incorrere alla guerra », c'est-à-dire que le droit international ne peut déterminer les causes de guerre.

Mais si le droit international n'a pas déterminé dans quelles circonstances la guerre était licite, cela n'a pas empêché les gouvernements de trouver les occasions pour la faire. Nous nous gardons d'assimiler le rôle de l'Etat et celui du gouvernement dans l'appréciation de la nécessité de guerre. Quoique en théorie, au point de vue strictement juridique, les droits et les devoirs des gouvernements se confondent avec ceux de l'Etat, en pratique, les gouvernements assimilent les droits de l'Etat avec leurs aspirations. L'histoire ne manque pas d'exemples où les gouvernements présentaient comme des droits l'expansion territoriale ou la prédominance de la Kultur.

Les hommes politiques se sont servis de l'explication d'apparence juridique de la toute-puissance étatique et se sont plus à faire la guerre. A l'aide de ce faux principe de la souveraineté extérieure, les gouvernements ont poussé les nations aux armes. Nous disons bien les gouvernements et non les peuples. « Les producteurs et les travailleurs allemands, écrit M. Novicow (2), ne songeaient certes pas à envahir la France en 1870, mais les trois copains Moltke, von Roon et Bismarck le voulaient. » D'ailleurs, Bismarck,

(1) Cité par STRUPP, *op. cit.*, page 330.

(2) Novicow. *La guerre et ses bienfaits*, page 149.

grand connaisseur et organisateur des guerres allemandes, disait lui-même (1) : ce ne sont jamais les nations qui veulent la guerre, ce ne sont jamais que des petites minorités. Voici les vrais responsables des guerres qui, par leur orgueil national, leur ambition ou leur tendance à l'impérialisme, les ont déchaînées pour envoyer les autres se faire massacrer. S'ils réussissent dans leur action guerrière, la gloire est pour eux, les dommages de toutes sortes — moraux et matériels — se payant avec l'argent du vaincu. S'ils échouent, ils ne risquent pas grand'chose, ils continuent à entretenir l'esprit de vengeance, de revanche, qui, tôt ou tard, se traduira par une nouvelle tuerie. Les facteurs occultes qui manœuvrent derrière les hommes politiques : financiers, industriels, commerçants, ne peuvent que profiter de la misère générale, quel que soit le sort des armes. C'est le plus grand spectacle d'immoralité, écrit M. Politis (2), offert à la communauté internationale. Il a voilé toutes les prétentions arbitraires des gouvernements (3) qui ne cessaient de se réclamer de l'honneur, de la justice et, pour le comble, du droit.

Mais, ce qui est pour nous tout à fait inadmissible, c'est quand M. Pillet soutient (4) qu' « il faut bien que ce soit

(1) Cité par POLITIS dans *Les nouvelles tendances du droit international*, page 129.

(2) POLITIS, *op. cit.*, page 130.

(3) POLITIS. *Le problème de la limitation de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits* dans *Recueil des cours de l'Ac. de La Haye*, 1925. T. I, pag. 20 et s.

(4) PILLET. *La guerre et le droit*, page 17. *Les conventions de La Haye*, page 10 : « Il n'y a pas à se demander si un droit a été violé ou non, pas davantage si un crime a été commis. »

dans la politique la véritable nature » de la guerre. Malgré la profonde estime que nous avons pour le savant juriste et toute notre considération pour sa théorie, nous ne pouvons nous empêcher de constater l'injustice criante où mènent ses conclusions. Comme le fait remarquer M. Westlake (1), la fonction du droit n'est pas de constater et de consacrer les effets des lois de la nature, mais d'y mettre un frein par l'introduction du principe de la justice, alors que la soumission irréfléchie aux tendances vers lesquelles elles portent, dans l'état en quelque sorte sauvage, serait destructrice de la société. Le patriotisme éclairé ne doit pas nous permettre d'oublier que notre bien personnel n'exige pas impérativement le maintien de notre Etat, à plus forte raison dans ses limites actuelles. La première obligation de l'homme en général et de l'Etat en particulier, c'est le maintien de la justice qui est une de ses principales raisons d'existence. Un Etat, par conséquent un gouvernement, ne peut avoir une règle de morale et de justice à l'intérieur du pays, dans les relations avec ses sujets et une autre dans ses rapports avec les autres Etats. La justice ne peut être à deux faces, selon qu'elle s'applique à des nationaux ou à des étrangers. Or, introduire la politique dans les relations extérieures des Etats, bien qu'on s'aperçoive qu'elle va à l'encontre de la justice, c'est travailler sciemment à la régression de la civilisation. Maintenir la guerre pour des raisons politiques, c'est consacrer un état de fait qui prédomine par le triomphe du plus fort. Tout Etat qui verrait son voisin se développer

(1) WESTLAKE, *op. cit.*, page 327.

aurait, d'après la théorie ci-dessus, le droit d'intervenir et d'empiéter sur la marche normale des choses, de crainte d'avoir à souffrir éventuellement des immixtions ultérieures à son tour. C'est donc un état perpétuel de guerre qu'on préconise, par lequel un certain nombre d'Etats assureront leur suprématie militaire. L'indépendance économique n'en est pas moins compromise et l'égalité des droits ne reste plus qu'une vaine expression, sans portée pratique. Le droit international même, qui résulte du consentement tacite ou expres des Etats, ne sera plus qu'un code de lois imposé par les Grandes Puissances aux petits Etats, il subordonnera les intérêts des uns en faveur des autres. De cette manière, le droit international, au lieu d'avoir comme but la coordination des droits des Etats dans la communauté internationale, changera de caractère pour devenir un instrument de discorde universelle.

C'est à ce résultat qu'on aurait pu s'attendre si les Etats n'avaient pas eu l'heureuse inspiration de reconnaître, surtout après la guerre, la relativité de leur souveraineté. Ils ont cherché à limiter entre eux le libre droit de recourir à la guerre, en acceptant l'entrée dans la Société des Nations et la création de la Cour permanente de Justice internationale. Dans le préambule de l'acte de la S.D.N., les parties contractantes reconnaissent que « désormais, les prescriptions du droit international serviront comme règles de conduite effective des gouvernements ». On a accepté en principe de subordonner la souveraineté aux dispositions du droit international. Il y a pourtant des exceptions par où la guerre peut encore pénétrer. Les

Etats, pour des raisons toujours politiques, n'ont pas abdiqué complètement le droit de faire la guerre et peuvent, à l'heure actuelle, se déclarer la guerre sans violer les traités qu'ils ont signés. C'est de ces cas que s'occupera la deuxième partie de notre ouvrage.

DEUXIEME PARTIE

LA CONFÉRENCE DE LA HAYE DE 1899

Le 12/24 août 1898, le comte Mourawief avait envoyé au nom de l'empereur Nicolas II de Russie, une circulaire aux divers gouvernements, par l'intermédiaire des représentants diplomatiques accrédités auprès de la cour de Saint-Petersbourg, exprimant le désir de voir se réunir une conférence internationale, qui serait chargée d'étudier « les moyens les plus efficaces pour assurer au peuple une paix réelle et durable et mettre un terme au développement progressif des armements militaires ». C'est cette réunion qui s'appellera plus tard « la Conférence de la paix ».

A la suite de cette circulaire, la course aux armements qu'on voulait arrêter s'accrut au contraire sensiblement. On ne connaissait pas le vrai mobile de l'initiative tsariste. Certains voient à sa base une habile politique russe, afin de soustraire au budget de guerre une somme importante, tout en restant avec une armée supérieure aux autres Etats, pour pouvoir construire le chemin de fer transsi-

bérien qui épuisait les ressources du trésor russe (1). D'autres attribuent cette initiative humanitaire au mysticisme religieux et politique du peuple russe, le Tzar n'étant que l'interprète de ce sentiment qu'on trouve dans les œuvres des écrivains russes (2). D'autres enfin croient que le Tzar était désintéressé, car la Russie était à ce moment-là la plus grande puissance militaire et le désarmement ne pouvait être qu'à son propre désavantage (3). Pour nous, qui n'avons pas la prétention de faire une analyse détaillée ou le procès de ses intentions à l'initiative russe, nous nous bornons à constater l'existence de cette circulaire et les suites qu'elle a fait naître.

Quelques mois plus tard, le 30 décembre 1898/11 janvier 1899, un second message fut lancé par le gouvernement impérial de Saint-Petersbourg. Le jeune empereur n'abandonnait pas son projet mais lui apportait certaines modifications. « En ces derniers temps, plusieurs puissances ont procédé à des armements nouveaux, s'efforçant d'accroître encore leurs forces militaires et, en présence de cette situation incertaine, on pourrait être amené à se demander si les puissances ont jugé le moment actuel opportun pour la discussion internationale des idées émises dans la circulaire du 12 août.

« Espérant toutefois que les éléments de troubles qui agitent les sphères politiques feront bientôt place à des

(1) RAAFAT. *Le problème de la sécurité internationale*, page 43.

(2) JAMES B. SCOTT. *Les conférences de La Haye*. T. I, p. 47.

(3) DESPAGNET, dans *Revue générale de droit international public*. Tome VI, page 712.

dispositions plus calmes et de nature à favoriser le succès de la conférence projetée, le Gouvernement impérial est d'avis qu'il serait possible de procéder, dès à présent, à un échange préalable d'idées entre les puissances, dans ce but, et de rechercher sans retard les moyens de mettre un terme à l'accroissement progressif des armements de terre et de mer, question dont la solution devient de plus en plus urgente... » En effet, les Etats se préparent incessamment à la guerre pour éviter des surprises désagréables. Ils renouvellent leurs stocks d'armement à l'aide des dernières inventions scientifiques, ils s'équipent avec les engins de destruction les plus perfectionnés, afin d'arriver tout au moins au même potentiel de guerre que les autres nations. La paix armée est aussi coûteuse que la guerre.

L'impression faite par la première circulaire sur l'opinion publique et les réponses des chancelleries déterminèrent le Tzar à s'éloigner du noble but qu'il poursuivait le 12 août. La paix « réelle et durable » reste au second plan, des éléments nouveaux rentrent dans le programme de la future conférence et l'idée de paix commence à s'évanouir.

Les questions politiques ne sont pas débattues à la conférence de La Haye. M. de Beaufort, qui avait envoyé le 6 avril 1899, au nom du gouvernement hollandais, l'invitation aux différents Etats de prendre part à la Conférence, écrivait dans sa circulaire (1) : « D'accord avec le gouvernement impérial russe, j'ai l'honneur de vous char-

(1) Texte de la circulaire dans la Revue générale de Droit international public, 1899, page 656.

ger d'inviter le gouvernement... à bien vouloir se faire représenter à la Conférence sus-mentionnée, afin de discuter les questions émises dans la seconde circulaire russe du 30 décembre 1898/11 janvier 1899, ainsi que toutes autres questions se rattachant aux idées émises dans la circulaire du 12/24 août 1898, avec exclusion toutefois des délibérations de tout ce qui touche aux rapports politiques des États ou à l'ordre établi par les traités ».

C'est ici le grand tort que la majorité des auteurs croyaient voir dans le programme de la Conférence. « Exclure ces questions de travaux de la Conférence était peut-être un acte de prudence, mais c'était se priver déjà de toute chance d'aboutir au moins à un résultat durable », écrit M. Pillet (1). « On se rit de l'abbé de Saint-Pierre — écrit le professeur un peu plus loin — parce qu'il a prétendu fixer à jamais la condition de l'Europe sur les traités d'Utrecht. L'auteur des deux circulaires ne montrait pas une sagesse plus grande sur ce point ». Il est certain que, d'après M. Pillet, il aurait fallu aborder les questions politiques qui sont insolubles dans sa doctrine et c'est justement à cause de cette fausse conception que la guerre lui apparaît comme un « mal sans remède ». De cette façon, la Conférence ne devait pas réussir, comme il le prévoyait. Seulement, pour désarmer et par conséquent rester dans l'impossibilité de faire la guerre, il n'est pas nécessaire de fixer à *jamais* le statu quo territorial. Pourquoi se refuse-t-on à comprendre que des changements territoriaux se-

(1) PILLET. *Les conventions de La Haye*, page 11. Dans le même sens RAAFFAT, *op. cit.*, page 47.

raient possibles sans avoir recours à la guerre? Une fois convaincus que la guerre ne devrait en aucun cas être un mode de solution des conflits internationaux, il n'y a pas de raison de ne pas parler de désarmement pour assurer au monde la paix, comme on le voulait, sans toucher aux questions politiques qui se résumaient aux prétentions des changements de frontières. Le *sine qua non*, c'est de *vouloir sincèrement* éviter la guerre et de ne laisser ouverte aucune porte de sortie. Il nous semble que les délégués de la Conférence de 1899 n'étaient pas tous animés de cet esprit. Il n'est donc pas étonnant qu'on en soit arrivé là! Loin d'écarter la guerre, on lui a donné un caractère de légitimité. Elle est devenue en quelque sorte licite.

L'atmosphère dans laquelle devaient s'ouvrir les débats de la Conférence était peu rassurante pour son succès. Avec une précision relative, on pouvait prévoir son échec certain. Le Tzar aida les délégués à masquer l'échec, en leur soumettant la discussion de questions moins difficiles:

a) L'emploi des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage.

b) La réglementation de la guerre et la non-augmentation des effectifs et des budgets militaires.

Il ne s'agissait plus de diminuer les armements; on se contentait de leur non-augmentation.

Il est assez étrange, comme le remarque M. de Lapradelle, de voir une conférence de « paix » s'occuper de la réglementation de la guerre. Et pourtant, on prétend que c'est la partie la plus pratique de la proposition russe! Ce qu'on a voulu faire au début, c'était établir quels étaient

les conflits qui n'étaient pas susceptibles d'être résolus par la voie des armées et, en partant de cette constatation, élargir la liste au fur et à mesure des conventions générales ou particulières. On est arrivé à tout autre chose.

La limitation ou la non-augmentation des armements que l'on a proposée à La Haye ne pouvait pas réussir. La situation politique et les arrière-pensées des gouvernements constituaient des obstacles infranchissables. Le délégué technique allemand pour la question des limitations des armements, le colonel Gron von Schwartzhoff, disait : « Le peuple allemand n'est pas écrasé sous le poids des charges et des impôts; il n'est pas entraîné sur la pente de l'abîme, il ne court pas à l'épuisement et à la ruine... Quant au service obligatoire..., l'Allemand ne le regarde pas comme fardeau pesant, mais comme devoir sacré et patriotique à l'accomplissement duquel il doit son existence, sa prospérité, son avenir ». On croirait bien entendre un discours patriotique aux soldats avant de partir pour le front. Autant d'exagérations que de paroles! Le budget allemand était lourdement grevé par les dépenses militaires. Sur un budget d'un milliard 300 millions — le budget total de l'Allemagne en 1898 — la guerre figure pour plus de 600 millions (1). Presque 50 % du budget affecté aux dépenses de la guerre! Pour le délégué allemand ce n'était pas beaucoup. En ce qui concerne l'honneur que se font les Allemands de faire le service militaire, c'est le langage habituel des chauvins de tous les pays. Avec de telles conceptions, il n'est pas étonnant que le résultat pratique de

(1) *La question du désarmement*, dans *La Revue générale de droit international public*, 1899, page 96.

tant de jours de discussion approche du néant. Ce qui était à prévoir est arrivé. L'échec sur la question du désarmement est complet. La Commission a terminé ses travaux en votant la motion proposée par M. Léon Bourgeois dans laquelle il est dit que « la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité ». L'œuvre de la Conférence dans ce domaine où l'opinion publique mettait tant d'espoir, prend fin sur un vœu !

Le règlement pacifique des conflits internationaux, attribué à la 3^e Commission, est arrivé à un résultat un peu plus satisfaisant. C'était, après celle du désarmement, la question la plus efficace pour l'établissement de la paix. La force devait être remplacée par le droit et la justice. Le chapitre premier de la proposition russe s'occupe de la médiation et des bons offices auxquels doivent recourir les Etats signataires avant de commencer les hostilités et « en tant que les circonstances l'admettraient » (art. 2). On voit combien la règle de l'obligativité est annihilée par la deuxième partie de la phrase qui l'édicte. Bien plus, « l'acceptation de la médiation — dit l'art. 7 de la convention — ne peut avoir pour effet d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre ». Aucun apport donc, dans le progrès de l'idée de la paix et dans la limitation des cas de guerre. C'est à juste raison que M. de Lapradelle dit, en parlant de la médiation (1) : « A tout égard, elle reste après la Confé-

(1) *La Conférence de la Paix*, dans la *Revue générale de droit international public*, 1899, page 764.

rence de La Haye ce qu'elle était avant : facultative pour les intéressés, facultative pour les tiers, sans effet sur la poursuite des préparatifs de guerre ou sur la continuation des hostilités ».

Toujours dans l'intention d'éviter la guerre, la 3^e Commission eut à examiner la question de l'arbitrage qu'elle définit comme ayant pour objet « le règlement des litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit (1). Ce mode de règlement est de beaucoup préférable à celui de la médiation, parce qu'il est fondé non pas sur des considérations étrangères au droit, souvent d'ordre politique, mais sur la base du droit. Le projet russe voulait établir une sorte d'arbitrage obligatoire. Après avoir mentionné la catégorie des questions de « droit » et spécialement celles qui concernent l'interprétation ou l'application des traités en vigueur, l'art. 8 ajoute que même dans ces cas, l'arbitrage ne s'impose « qu'en tant que celles-ci ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national des parties en litiges ». Qui doit apprécier si on se trouve dans cette dernière hypothèse? L'art. 9 spécifie : Chaque Etat reste seul juge de la question de savoir si tel ou tel cas doit être soumis à l'arbitrage. En quoi a-t-on fait avancer la paix, en se mettant d'accord sur cet article? Quelle est sa valeur pratique? Nous ne la voyons pas. La Note russe, sous une forme moins catégorique, arrive presque à la même conclusion : « Bien évidemment, les questions d'ordre secondaire auxquelles est

(1) *Titre IV. De l'arbitrage international*, art. 15.

exclusivement applicable ce moyen d'action constitue très rarement une cause de guerre. Néanmoins, des conflits fréquents entre les Etats, ne fut-ce que par rapport à des questions d'ordre secondaire, tout en ne constituant pas une menace directe pour le maintien de la paix, altèrent cependant les bons rapports entre les Etats et créent une atmosphère de méfiance et d'hostilité dans laquelle peut plus facilement, par un incident quelconque comme par une étincelle fortuite, éclater une guerre » (1). Mais a-t-on imposé un arbitrage vraiment obligatoire à ces conflits d'importance secondaire? Nullement. Il dépend de la bonne volonté de chaque Etat qui est libre de recourir ou non à l'arbitrage.

Les efforts de la Conférence se dirigèrent alors vers la création d'une Cour permanente d'arbitrage. La compétence aussi bien que l'exécution de ses décisions sont facultatives. L'organe devait créer la fonction. L'institution est ouverte à qui veut lui demander l'assistance. L'art. 27 de la convention du 27 juillet 1899 impose aux Etats neutres de rappeler à ceux qui sont en conflit que la Cour leur est ouverte.

M. Politis, tenant à tout prix à donner une certaine valeur à l'œuvre de La Haye, croit que même les traités qui excluent de l'arbitrage les questions qui touchent aux intérêts vitaux ou à l'honneur national, ont leur valeur. « Un gouvernement regardera à deux fois avant de prétendre qu'il y a une question vitale là où elle n'existe pas » (2).

(1) Voir le texte de la Note russe dans *Revue de droit international public*, 1898, p. 785.

(2) POLITIS. *La justice internationale*, p. 212.

Il est possible et même probable que les gouvernements agissent ainsi, mais cela ne suffira pourtant pas pour qu'ils se mettent d'accord. C'est justement à cause de cet inconvénient qu'on a besoin d'un tiers départiteur. Les événements récents nous l'ont montré assez clairement. Le conflit de 1923 entre la France et la Grande-Bretagne et la question de l'Anschluss, n'en sont-ils pas la meilleure preuve? Les Etats ne doivent pas avoir la compétence exclusive de statuer si une question rentre ou non dans leur propre domaine, car ils n'arriveraient à s'entendre que sur des conflits de minime importance et jamais sur ceux qui constituent un *casus belli*. La guerre resterait donc toujours licite.

Faute de pouvoir éviter la fréquence de la guerre, ce qui était le principal mobile de la Conférence, on a cru utile de la rendre plus humaine et on a élaboré des conventions sur les lois et coutumes de la guerre. Au lieu de chercher les moyens de rendre la guerre plus rare, on a voulu concilier la guerre avec la civilisation en lui imposant des règles. Comme nous le montrerons dans un prochain chapitre, les deux notions de guerre et de loi ne peuvent coexister. L'une exclue l'autre. En vain s'est-on efforcé d'imposer des lois à la guerre qui est un fait anormal. Comme toute anomalie, elle est rebelle à toute règle.

LA DEUXIÈME CONFÉRENCE DE LA HAYE : 1907

Après la guerre russo-japonaise, le ministre de Russie à Washington fit connaître au président Roosevelt le désir

de l'empereur de Russie de convoquer une seconde Conférence de la paix. Le programme des travaux de la deuxième conférence est exposé dans la circulaire russe du 26 mars/6 avril 1906. Les efforts de cette nouvelle conférence devaient achever l'œuvre commencée en 1899. Le premier délégué de la Russie, M. de Nélidow, dans son discours inaugural du 15 juin 1907, indiquait la tâche des délégués :

a) Rechercher les moyens de régler à l'amiable les différends qui peuvent surgir entre les Etats et prévenir ainsi des ruptures et des conflits armés.

b) Adoucir les charges de la guerre quand elle ne peut être évitée (1).

La Conférence se divisa en quatre commissions ayant comme programme :

1^{re} Commission : arbitrage, Commission d'enquête internationale et questions connexes.

2^e Commission : amélioration dans le régime des lois et coutumes de la guerre sur terre : ouverture des hostilités, déclaration de 1899; droits et objections des neutres sur terre.

3^e Commission : bombardement des ports, villes et villages par la force navale, pose de torpilles, etc. Régime auquel seraient soumis les bâtiments des belligérants dans les ports neutres; compléments à apporter à la convention

(1) V. le discours dans A. S. DE BUSTAMANTE : *La seconde conférence de la Paix*. Paris, 1909, p. 34.

de 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1864, révisée en 1906.

4^e Commission : transformation des bâtiments de commerce en bâtiments de guerre; propriété privée sur mer; délais de faveur; contrebande de guerre; blocus.

En ce qui concerne notre ouvrage, c'est le travail de la première et de la deuxième Commissions qui est intéressant et que nous examinerons.

La question de l'abolition de la guerre par le désarmement n'a fait aucun progrès. Sir Edward Fry, premier délégué de l'Angleterre, avait essayé de la remettre en discussion à l'Assemblée, mais il se heurta surtout à l'opposition de la Russie qui n'était guère disposée à une réduction d'armement, après l'expérience de la guerre russo-japonaise, montrant l'infériorité de ses armements. La discussion prit fin par la résolution suivante, d'origine anglaise : la Conférence confirme la résolution adoptée par la conférence de 1899, à l'égard de la limitation des charges militaires et, étant donné qu'elles se sont considérablement accrues dans presque tous les pays depuis ladite année, la Conférence déclare qu'il est hautement désirable de voir les gouvernements reprendre l'étude sérieuse de cette question. Par cette résolution, l'Assemblée reconnaît son impuissance, ses efforts n'ont abouti à rien, le résultat est nul.

La première commission, présidée par M. Léon Bourgeois, partisan convaincu de l'efficacité de l'arbitrage obligatoire pour éviter les conflits sanglants, semble avoir eu des chances de succès. Dans l'intervalle des années 1899

à 1907, soixante traités d'arbitrage et plus de quarante clauses compromissaires ont été conclus (1). Les propositions ne manquaient pas. Des projets de traités d'arbitrage ont été déposés par le Portugal, la Suède, etc., et ils n'ont pas réussi à réunir l'unanimité requise dans les conférences internationales et sont restés lettres mortes. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie qui ont entraîné à leur suite quelques petits Etats, s'opposèrent catégoriquement à toute formule d'arbitrage général. La première commission se borna à proclamer dans l'acte final la nécessité de l'arbitrage obligatoire en principe et son application sans réserve dans le cas d'interprétation et application des stipulations conventionnelles dans les traités internationaux.

Un effort appréciable a pourtant été fait pour la restriction de la guerre en vue de recouvrir les dettes contractuelles. C'est une convention particulièrement intéressante par rapport à la guerre licite, sur laquelle nous nous réservons de revenir ultérieurement.

Quant à l'œuvre de la seconde commission, son travail s'est dirigé surtout vers le perfectionnement des lois et coutumes de la guerre dont nous analyserons la valeur dans le chapitre suivant.

LA VALEUR THÉORIQUE ET PRATIQUE DES LOIS DE LA GUERRE

« Animés du désir de servir encore dans cette hypothèse extrême les intérêts de l'humanité et les exigences toujours progressives de la civilisation; estimant qu'il importe à

(1) Voir POLITIS. *La justice internationale*, p. 200.

cette fin de reviser les lois et coutumes générales de la guerre, etc... », dit le préambule de la Convention de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (1); les plénipotentiaires des gouvernements réunis à La Haye ont adopté ladite Convention.

La valeur pratique de ces lois, qui constituent une grande partie du droit de la guerre, est pour certains auteurs tout au moins, très douteuse, tandis que beaucoup d'autres auteurs de droit international mettent toute leur force à la défendre. Peut-on en réalité demander aux belligérants d'observer pendant la guerre certaines prescriptions fixées en temps de paix? Parmi ceux qui répondent par l'affirmative se trouve M. Albéric Rollin, ancien président de l'Institut de Droit international. Après avoir rappelé toutes les sauvageries qu'on a pu voir pendant la grande guerre, en flagrante contradiction avec ce qu'on avait librement accepté dans les conventions de La Haye, il croit tout de même pouvoir conclure (2) : « Laissons au droit de la guerre une place et une place importante dans les ouvrages qui traitent du droit de la guerre ». D'après notre auteur, la force morale est suffisante pour imposer l'application des lois de la guerre. « Les Etats, dit-il, qui les ont le plus souvent violés, se sont bornés à contester les faits qu'on leur reprochait, sans plaider l'absence de force obligatoire des Conventions de 1907 » (3).

(1) SCOTT. *Les conventions de La Haye. Acte final*, p. 58.

(2) A. ROLLIN. *Les fossoyeurs du droit de la guerre*, dans *Revue générale de droit international public*, 1919, p. 140.

(3) A. ROLLIN. *Le droit moderne de la guerre*, t. I, p. 5.

Mais, peut-on prendre au sérieux ce genre de contestation? Y a-t-il encore un doute que les violations des lois de la guerre se soient produites régulièrement et continuellement pendant la guerre mondiale? Peut-on encore douter qu'on a tué par trahison (1), qu'on a employé le poison (2), qu'on a bombardé des villes et des villages non défendus (3), qu'on s'est livré au pillage (4)? Il est absurde de le contester, car les témoignages sont trop nombreux. Seulement, on comprend bien qu'il n'est pas facile de reconnaître en temps de paix, les crimes qu'on a ordonnés au cours d'une guerre. On a honte de soi-même en tant qu'être humain.

Nous serions tentés de dire que M. Rolin a senti la valeur de son premier argument et nous en a fourni un autre qui pourrait le remplacer et même le dépasser en qualité (5) : « A notre sens, il en résulte qu'il ne peut être question de la violation des Conventions de 1907, dans la guerre actuelle, par la raison toute simple que plusieurs des belligérants ne les ont pas ratifiées ». C'est le cas de la Bulgarie, de la Serbie, de la Turquie, etc. La clause de solidarité inscrite dans l'art. 2 de la convention relative aux lois et usages de la guerre sur terre (6), fournit, en effet, à l'éminent juriste une excellente porte de secours. Est-ce donc

(1) Défendu par l'art. 23 § b. Conv. de 1899 et 1907.

(2) Défendu par l'art. 23 § a. Conv. de 1899 et 1907.

(3) Art. 25 de la Convention de 1907.

(4) Art. 28 de la Conv. de 1899, art. 47 Conv. de 1907.

(5) A. ROLIN, *op. cit.*, t. I, p. 3.

(6) « Ces dispositions du règlement visé à l'art. I ainsi que celles de la présente convention ne sont applicables qu'entre les puissances contractuelles et seulement si les belligérants sont tous parties à la convention. »

pour cette raison qu'on n'a pas respecté les lois de la guerre? Mais les parties belligérantes, comme le remarque même M. Rolin (1), étaient liées par la Convention de 1899, relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre (2). Pour M. Pillet, les Conventions de 1899 ne sont pas applicables non plus à la grande guerre, tout au moins depuis l'entrée en guerre de la République de Liberia (3) qui n'est pas signataire de cette convention. Nous croyons que cet argument, juridiquement bien fondé, n'est pas la cause déterminante pour laquelle le droit de la guerre a été foulé aux pieds pendant la guerre de 1914-1918. L'intervention de ce petit Etat n'a nullement été la cause de la non-observation des lois de la guerre. On doit en chercher ailleurs la vraie raison, dans le fondement même de la réglementation de la guerre.

Nous nous trouvons en présence de la théorie allemande connue sous le nom de *Kriegsräson* (la nécessité de guerre) et *Kriegsmanier* (les lois de la guerre), d'après laquelle tout est permis dans la guerre, pour arriver au but final : la victoire. C'est la théorie du *jus necessitatis*, de la nécessité de guerre. M. A. Rolin ne trouve pas de termes assez sévères pour qualifier cette doctrine qu'il appelle malheureuse. A l'appui de ses dires, il apporte la déclaration de M. von Bar (4) à l'Institut du Droit international : « Si le principe fondamental du droit de la guerre est puisé dans

(1) A. ROLIN, *op. cit.*, tome I, p. 5.

(2) Même sens, BONFILS et FAUCHILLE, *op. cit.*, N° 1013.

(3) PILLET, *op. cit.*, p. 84.

(4) *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1902, p. 308.

la nécessité, il n'y a plus que de l'arbitraire ». A notre avis, c'est bien cela; il n'y a que de l'arbitraire.

MM. Bonfils et Fauchille (1), tout en se mettant aussi au service du droit de la guerre, disent : « Le belligérant doit vaincre ou être vaincu. Toute violence nécessitée pour l'obtention de ce résultat est permise. Toute violence que ce but ne rend pas nécessaire est illicite. Il est une limite indiquée par le but poursuivi, qui ne doit pas être dépassée. Or, si la limitation des actes de guerre est possible, cette limitation est un devoir et une nécessité. Ainsi se justifie l'existence des lois de la guerre ». D'accord! La théorie allemande incriminée ne demande pas davantage que tout soit permis pour arriver à la victoire. La distinction faite par Westlake entre les actes destructifs propres à la guerre et ceux propres à la victoire est trop délicate pour pouvoir établir les actes qui appartiennent à la première catégorie et ceux qui rentrent dans la seconde catégorie. Il y a entre eux une différence imperceptible qu'il est à peine possible de faire dans une salle de travail et aucunement sur le front.

Nous ne saisissons donc pas l'objection faite à la théorie allemande qui, comme le dit M. Rolin (2) même, n'impose à l'Etat que d'ordonner à ses généraux : « Triomphez dans la guerre, en vous conformant aux lois de la guerre *si vous le pouvez*, mais en tout cas et *par des moyens quelconques*, triomphez! » C'est l'application du vieil adage allemand : Not Kennt Kein gebot. On n'ordonne donc pas à l'armée

(1) BONFILS et FAUCHILLE. *Droit intern. public*, 6^e éd., N° 1006.

(2) A. ROLIN, *op. cit.*, tome I, p. 40.

de tuer et de massacrer parce que la guerre le demanderait exclusivement, on lui recommande de tuer et de ne rien épargner pour arriver à la victoire. C'est avec raison que M. Westlake remplace l'expression de nécessité de guerre par nécessité de succès (1).

M. Pillet trouve la théorie de la nécessité tout à fait « monstrueuse ». « Une guerre, a-t-il dit dans une Conférence faite aux officiers de la garnison de Grenoble (2), n'est honnête qu'autant que l'on cherche à frapper celui qui est à même de se défendre ». Etrange combinaison que celle de la guerre et de l'honnêteté ! La guerre, à notre sens, est, par excellence, une action malhonnête. Mais écoutons la suite de la conférence du professeur, qui est plus convaincante (?) : « N'allons pas jusqu'à condamner le bombardement, comme le font quelques utopistes... Le bombardement est un moyen indispensable à la pratique actuelle de la guerre; c'est une violence extrême qui ne se justifie que dans les cas de nécessité absolue ». En d'autres termes, en dernière analyse, on peut bien laisser de côté la prohibition du bombardement des villes non défendues, pour la réussite de la guerre. L'appréciation de la situation appartient, cela va sans dire, à l'assaillant. Pour arriver à cette conclusion, il ne valait guère la peine de construire de nouvelles théories, ni de critiquer avec tant de violence une doctrine à laquelle on revient après un détour. La théorie de la nécessité ne conseille pas de causer des maux superflus, ni de gaspiller des canons, sauf dans la mesure

(1) Cité par ROLIN dans *Le droit moderne de la guerre*, tome I, p. 40.

(2) PILLET. *Le droit de la guerre*, p. 175.

où ceux-ci peuvent influer sur le sort des armes. La tactique militaire va dans le même sens. D'après M. Paul Boucher (1), officier d'artillerie, le bombardement « oblige à de longs et coûteux transports de matériel et à une grande consommation de munitions. Aussi n'est-il employé en général que comme mesure extrême ». Nous voyons donc que le contenu de la conférence de M. Pillet, l'enseignement de la tactique militaire et la théorie de la Kriegsräson ne se contredisent point. Même ce qui est défendu est permis en cas de nécessité. Not Kennt Kein Gebot. Une armée n'utilisera jamais — même sans les lois de la guerre — du bombardement, lorsqu'elle pourra économiser ses munitions; elle ne l'épargnera pas non plus quand le besoin s'en fera sentir.

Maintenant, examinons le problème au point de vue moral, car les défenseurs des lois de la guerre aiment à combattre sous le drapeau de la moralité.

Est-il plus humain de réduire une place par la famine que de la faire tomber par un bombardement? Les deux procédés sont aussi inhumains et condamnables l'un que l'autre. Si l'on se place au point de vue strictement humain, il est préférable encore de tuer quelqu'un d'un seul coup que de le faire périr par une longue et pénible agonie, comme la faim, par exemple.

Ayant le droit souverain d'apprécier les nécessités de la guerre, les Etats sont guidés par leurs intérêts égoïstes. Dans ce cas, n'est-il pas permis de se demander avec M. de

(1) P. BOUCHER. *Les conventions relatives au droit de la guerre*, 1913, p. 39.

Louter (1) à quoi sert une réglementation qui s'effondre dès qu'on veut s'en servir, et de conclure que l'illusion d'un droit de la guerre, le rêve de plusieurs siècles qui commençait à se réaliser et qui paraissait accompli par le résultat des deux conférences de La Haye, s'est évanouie? La valeur de la Déclaration navale de Londres du 26 février 1909, qui ne fut ratifiée d'ailleurs par aucun des signataires, est semblable, quoiqu'il soit dit dans son préambule qu'elle détermine les règles généralement reconnues du droit international.

On a voulu mettre sur le compte du caractère du peuple allemand la faillite du droit de la guerre. C'est surtout M. Pillet qui, après avoir attribué à l'Allemagne le qualificatif de « peuple criminel, sans fidélité à leur parole », l'a trouvé responsable de toutes les cruautés de la guerre (2).

Ce n'est pas l'Allemagne seule qui a violé les lois de la guerre, ce sont tous les Etats. Tout au plus, pourrait-on dire que l'Allemagne les a violés davantage. Il était à prévoir qu'il y aurait des violations. A tous les points de vue, les belligérants se trouvaient en légitime défense vis-à-vis l'un de l'autre. Oserait-on imposer à celui qui se défend — car, dans une guerre, les parties adverses prétendent toutes deux se défendre — de ne pas frapper l'adversaire par tous les moyens, condamnés ou non, sous un prétexte humanitaire? Ce serait puéril. Dans la guerre, tout est licite ou illicite, humain ou inhumain, selon que l'on re-

(1) J. DE LOUTER. *La crise du droit international*. Dans la *Revue générale de droit international public*, 1919, p. 105.

(2) PILLET. *Les Conventions de La Haye*, p. 270.

garde l'institution de la guerre comme permise ou défendue. Quand on accepte la guerre, il faut accepter aussi les procédés qui lui sont propres. Etablir des lois pour laisser subsister des exceptions sans nombre, à la libre appréciation de celui auquel elles s'appliquent, est une anomalie et une monstruosité juridiques.

M. Renault, dans une conférence faite le 13 février 1915, à l'Ecole libre des Sciences politiques, critique la théorie de Clausevitz, Hartmann, etc., et soutient (1) qu'il faut se conformer strictement aux lois de la guerre de la Conférence de La Haye, parce qu'il est certain « qu'on avait bien l'idée qu'il y avait un engagement pris et que l'on ne faisait pas simplement des recommandations, mais qu'on contractait des obligations ». Sans doute, cette observation est très juste et nous nous permettrons seulement de la compléter. En acceptant les obligations en question, les Etats l'ont fait en étroite relation avec les exceptions qu'elles comportaient, et les exceptions vidaient en pratique le contenu de la règle. Un Etat qui aurait refusé de signer ces conventions, sous le motif qu'elles n'ont pas de portée réelle, aurait attiré injustement sur lui les pires critiques et aurait été traité comme un peuple arriéré, quoique ceux qui les ont signées ne l'étaient pas moins. Tous les Etats ont signé la convention sur les lois de la guerre parce qu'ils savaient qu'ils avaient la possibilité *légitime* de ne pas les appliquer quand ils le jugeraient nécessaire. On a prétendu que le règlement des lois et coutumes

(1) M. RENAULT, *L'Allemagne et le droit des gens*, p. 80 et s.

de la guerre renfermait des interdictions ou des prescriptions absolues et d'autres moins essentielles qui comportaient des exceptions (1). Voici ce que dit M. Renault à ce sujet : « Dès l'instant où la règle est inexécutable, on ne l'exécute pas et on s'habitue à ne pas exécuter les règles certainement exécutoires » (2).

Nous nous garderons, en critiquant le fondement des lois de la guerre, de tomber dans l'écueil d'une autre doctrine allemande très dangereuse : *Macht geht vor Recht* (la force prime le droit). Il n'est permis de tout faire que dans une société dépourvue de toute règle de morale et absolument inorganisée. La société internationale moderne, si elle n'est pas encore suffisamment bien organisée, n'est tout de même pas dans sa phase encore barbare. Dans la hiérarchie des obligations, elle ne connaît pas seulement celles qui sont d'ordre moral, mais aussi les obligations juridiques. Nous ne nous rangerons pas non plus parmi les partisans de la théorie de la guerre la plus courte, pour soutenir que l'Allemagne pouvait, en 1914, ne pas tenir compte de la neutralité de la Belgique et la dévaster, dans le simple but de pénétrer en France le plus vite possible par la frontière qu'elle supposait sans danger. La Belgique ne devait pas être attaquée. Elle a été surprise lâchement par les armées allemandes. Nous entendons par théorie de la guerre la plus courte, celle qui admet toute violence si brutale soit-elle entre belligérants — combattants ou non-combattants — mais entre belligérants seu-

(1) V. A. ROLIN. *Le droit moderne de la guerre*, t. I, p. 45.

(2) RENAULT, *op. cit.*, p. 84.

lement. Le cas de la Belgique était différent. L'Allemagne s'était engagée à ne jamais violer les frontières de la Belgique, de même que celle-ci ne devait jamais lui déclarer la guerre. Elle ne devait donc jamais avoir lieu entre ces deux Etats voisins. Ce n'est que par une flagrante violation de son engagement juridique que l'Allemagne a pu envahir la Belgique.

Les lois de la guerre n'ont aucune valeur, sont absolument inutiles et ne peuvent pas logiquement s'appliquer. Si le bombardement des villes non défendues, le poison, l'attaque des non-combattants, etc., sont inhumains, c'est parce que l'institution de la guerre qui les fait apparaître est de même nature. Accepter la guerre et répudier les procédés inhérents à sa nature, est une impossibilité. Nous ne saurions nous rallier au point de vue de l'érudit M. Pillet, lorsqu'il dit : « La guerre, on le sait, est un état de désordre et de violence; la guerre ne peut pas être autre chose que cela. Si donc on recommande certaines limitations au pouvoir de tout faire qu'a en principe le belligérant, c'est parce que ces limitations ont été effectivement reçues dans la pratique » (1). Parce que la guerre est un état de désordre et de violence — ce qui n'est pas contesté — par ce fait même, elle ne peut être limitée par des règles juridiques. Si les lois de la guerre contiennent des prohibitions reconnues déjà dans la pratique comme inutiles, il n'est pas nécessaire de les imposer sous forme de lois. A quoi serviraient des lois qui interdiraient, par exemple, de manger

(1) PILLET. *La guerre et le droit*, p. 47.

les vaincus, de leur enlever leurs femmes, d'employer les fusils modèle 1717 ou le masqueton d'artillerie de 1822? Ces systèmes et habitudes jadis pratiqués sont devenus aujourd'hui inutiles et il serait absurde de les légiférer. Or, si on ne respecte pas certaines dispositions des lois de la guerre, c'est qu'elles sont inutiles aux belligérants qui les violent.

Ceux qui admettent la guerre ne peuvent pas lui imposer des normes légales obligatoires. Ce qu'il faut critiquer et bannir, c'est la guerre en *elle-même* et non pas ses procédés. « Il y a une antinomie interne dans la volonté de faire la guerre et d'en limiter les effets pernicioeux; l'acte de guerre est, par définition, exclusif de toute raison morale », dit M. Hubert (1).

« Quelle leçon l'homme du peuple a-t-il pu tirer des conférences de La Haye, se demande M. Pillet (2). On lui avait présenté jusque là le fléau de la guerre comme un mal nécessaire et il était accoutumé à entendre dire que le premier devoir du citoyen est la défense de son pays, son plus grand honneur le sacrifice de sa vie à la gloire de sa patrie... La réunion d'une conférence officielle de la paix a ruiné d'un seul coup ces idées traditionnelles dans beaucoup d'esprits et leur logique s'est hâtée d'en conclure que le devoir militaire et la guerre ne sont que des restes de cette barbarie ancienne dont on parle si souvent, un legs

(1) R. HUBERT. *Réflexions sur le droit de la guerre*, dans la *Revue de Métaphysique et de Morale*, mars-avril 1919, p. 293 et suiv.

(2) PILLET. *La cause de la paix et les deux conférences de La Haye*, p. 51.

importun du passé qu'une époque plus éclairée doit bien vite répudier ». Il est dommage que cette constatation ne soit pas une réalité. Si, vraiment, beaucoup d'esprits étaient arrivés à cette conclusion, on aurait fait le plus grand progrès possible, les Conférences de La Haye auraient grandement atteint leur but, la pacification du monde serait devenue une réalité. Là où M. Pillet voit un inconvénient, nous voyons, nous, le plus grand bienfait qu'une Conférence ait pu apporter aux peuples. Hélas ! Les idées traditionnelles n'ont pas disparu, par les manœuvres des hommes politiques qui, au lieu d'une réglementation inutile, auraient mieux fait de retourner dire aux peuples qui les avaient envoyés, qu'on n'avait rien pu faire pour la paix. Il est infiniment moins pernicieux de reconnaître ouvertement l'état de maladie dans lequel se trouve la sécurité internationale, que de lui fournir un prétexte plausible aux manœuvres d'une politique mesquine. Sur ce point, nous nous rallions à l'opinion de M. Pillet, quand il dit : « Je suis convaincu, pour ma part, que ce besoin tyrannique de faire quelque chose a été le mauvais génie des conférences de La Haye » (1).

Les lois de la guerre ne sont qu'un acte de courtoisie envers le Tzar et un pas en arrière pour la cause de la paix. On a donné à la guerre un caractère licite à condition qu'elle se conformât à peu de chose près aux « lois » de la guerre. L'ensemble des résolutions destinées uniquement à masquer l'échec subi sur la question du désarmement, de-

(1) PILLET. *Les conférences de La Haye*, p. 54.

vait permettre à la diplomatie de la Russie d'opérer une retraite honorable. Et la retraite, il faut le reconnaître, écrit M. Størk (1), s'est accomplie avec toutes les formes de la politesse.

A une enquête menée par M. Fried en 1906 à l'Institut International de la Paix, sur le résultat de la Conférence de 1899, M. Novicow répond (2) : « L'anarchie internationale qui produit la misère de notre temps ne vient pas de ce que la justice n'est pas encore organisée entre Etats, elle vient de ce que les Etats ne *veulent pas* l'organiser. Et ils ne le veulent pas parce qu'ils tiennent la conquête pour avantageuse. Chaque puissance considère l'extension territoriale comme le but de son activité. Les annexions semblent glorieuses et bienfaisantes : la perte d'une province semble une honte et une calamité. » C'est là la triste réalité qui résulte de l'étroitesse de vue des gouvernements. On considère encore la guerre comme utile, soit pour dévorer son voisin, soit pour l'empêcher de développer son bien-être national. On se refuse à comprendre que, dans la grande famille des peuples, un Etat peut se développer et progresser sans nuire aux autres. La notion d'indépendance a heureusement commencé à perdre son ancien prestige et tend à être remplacée par celle de l'interdépendance, plus humaine et beaucoup plus réaliste.

Strictement en accord avec notre sujet et notre conviction personnelle, nous déplorons l'existence des lois de la guerre. Les lois de la guerre ont rendu un mauvais service

(1) *R. G. D. I. P.*, 1899, p. 850.

(2) *Publications de l'Institut de droit international*, N° 5, p. 15.

à l'humanité. Elles ont fait apparaître la guerre, aux yeux de beaucoup, comme un moyen licite de régler les conflits internationaux. Sans cela, pourquoi l'aurait-on réglementée? Que dirait-on d'un législateur qui, voulant « civiliser » le crime ordinaire, se bornerait à défendre l'emploi de la hache ou du marteau, pour cette fin? « Vous ne pouvez pas humaniser un tigre, disait M. Christian Lange (1), vous pouvez le tuer. La guerre une fois déclanchée, on ne peut empêcher l'emploi des moyens les plus abominables. Le problème qui se pose donc n'est pas la réglementation de la guerre, mais son abolition. » On ne détermine la procédure d'une action que lorsqu'elle est licite, autrement on interdit l'action en elle-même. Les conférences de La Haye, ayant réglementé la guerre, l'ont reconnue *ipso facto* comme licite.

Pour nous, les lois de la guerre ne sont que des règles de convenance, de bonne manière, d'humanité, quand elles ne sont pas de simples vœux. Elles peuvent très bien trouver leur place dans l'éducation des militaires en temps de paix, mais en aucun cas, elles ne peuvent figurer à titre de « lois » dans les conventions internationales.

En terminant notre appréciation, nous nous permettrons d'emprunter au cours de M. le professeur de Lapradelle, la réponse spirituelle d'un pacifiste, à l'égard des Conventions de La Haye (2) : « Un missionnaire avait été chez les anthropophages; il en revenait. On lui demandait : « Est-ce

(1) Cité par VAN EISINGE, dans *Recueil des Cours de La Haye*, 1927, tome II, p. 336.

(2) *Cours de doctorat* 1929-1930, p. 87.

que vous êtes satisfait des résultats de votre mission? Et il répondit : sans doute, il y a déjà un progrès. Ah! lui disait-on, l'anthropophagie a diminué? Non, répondit le missionnaire, mais maintenant ils se servent de couteaux et de fourchettes. »

LA LIMITATION DE LA FORCE POUR LE RECOUVREMENT
DES DETTES CONTRACTUELLES

En 1902, l'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne avaient un différend avec le Venezuela. Leurs nationaux étaient mécontents par suite de l'inexécution de certains contrats privés, de l'arrêt du service des emprunts publics du Venezuela et du retard de la réparation des préjudices subis après les guerres civiles. Les tentatives faites en vue d'un règlement à l'amiable échouèrent. Il ne restait plus que la voie de coercition. Les trois Etats prirent la décision de bombarder les côtes, saisir les navires, etc. Devant la force et l'intervention des Etats-Unis, le Venezuela admit que le différend fut soumis à l'arbitrage. Le Venezuela n'aurait pu résister aux trois puissances réunies qui étaient beaucoup plus fortes.

L'événement devait rappeler aux Etats débiteurs qu'un grand péril les menaçait. S'il leur arrivait parfois de ne pas pouvoir faire face à leurs obligations pécuniaires, leur inviolabilité territoriale était en danger et on devait parer au retour d'une pareille situation.

M. Drago, ministre des Affaires Etrangères de la Répu-

blique Argentine, en prit l'initiative et essaya d'arriver à son but, avec le concours des Etats-Unis. On exploita le rapport de sa thèse avec la doctrine de Monrœ. « La dette publique ne peut occasionner, dit-il (1), l'intervention armée, ni même l'occupation actuelle du territoire des nations américaines par une puissance européenne. » Le germe de la Convention se trouvait déjà dans le memorandum du secrétaire d'Etat des Etats-Unis, qui fit en même temps une critique à la doctrine trop compréhensible de l'Argentine : « La doctrine de Monrœ ne garantissait pas de la punition, l'Etat qui se conduirait mal, pourvu que la punition ne prit pas la forme de l'acquisition de territoire par une puissance non américaine. » (2)

Le 22 juin 1907, le général Horace Porter, au nom des Etats-Unis, soumit à la première commission un projet interdisant l'emploi de la force pour les dettes « contractuelles »; avant le recours de l'arbitrage. Dans son discours du 16 juillet, il justifiait de la façon suivante le non fondement de l'agresseur qui prétendrait se retourner contre un Etat, au lieu de s'adresser à ses débiteurs individuellement : « Ceux-ci n'ont eux-mêmes aucun droit à ce qu'un contrat privé soit converti en une obligation nationale. S'il en était ainsi, cela équivaldrait presque pour eux à avoir, dès le début, leur gouvernement comme garant de paiement. » (3) M. Drago va plus loin. Il n'admet pas la guerre même pour les dettes publiques. Il ne s'agit pas de tel ou

(1) SCOTT, *op. cit.*, tome I, p. 339.

(2) *Ibid.*, p. 340.

(3) *Ibid.*, p. 344.

tel créancier qui contracte avec le gouvernement, mais d'une personne anonyme qui achète des titres à une valeur qui varie sur le marché, selon les risques qu'ils peuvent encourir. « En acceptant la thèse américaine, dit-il (1), on ferait un grand pas en arrière, on reconnaîtrait la guerre comme un ressort ordinaire de droit, on établirait un cas de plus de guerre légitime, ce qui serait en réalité contradictoire pour une conférence de paix qui a précisément pour objet d'éviter les causes de guerre, ou tout au moins de les diminuer. » M. Barbosa, premier délégué du Brésil, ne croit pas que la proposition américaine légitimerait la guerre; elle pourrait ne pas faire mention de l'emploi de la force en cas de refus d'arbitrage ou de non soumission à cet arbitrage, mais cela ne changerait rien; la guerre subsisterait en fait. « L'exclusion de ces dettes, dit M. Politis (2), ne signifie pas cependant que leur recouvrement coercitif soit autorisé de plein droit. S'agissant des conflits d'ordre juridique, il convient d'avoir en vue que la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux recommande le recours à l'arbitrage. » M. Politis fait allusion à l'art. 38 de ladite convention qui contient une recommandation sous la forme la moins catégorique possible. En vérité, c'est plutôt un vœu. L'art. 38, 2^e al., dit en effet qu'il serait « désirable » qu'on recourut à l'arbitrage le cas échéant et « en tant que les circonstances le permettraient ». Quelle obligation positive cette disposition impose-t-elle aux Etats? Aucune.

(1) LÉMONON, *op. cit.*, p. 87.

(2) POLITIS, *La justice internationale*, p. 220 et 221.

La rédaction définitive se garde en effet de dire catégoriquement que, dans les cas non prévus par la convention, la guerre devient licite, mais c'est une simple question de rédaction qui ne change rien au fond du problème. Le texte définitif est ainsi rédigé : « Les puissances contractantes sont convenues... » Toutefois cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refusera ou laissera sans réponse une offre d'arbitrage ou, en cas d'acceptation, rendra impossible l'établissement du compromis, ou, après l'arbitrage, manquera de se conformer à la sentence rendue (1).

Le principe inscrit dans la convention est que, pour certaines dettes — les dettes contractuelles —, le recouvrement par la voie de la guerre est défendu, à moins que l'Etat débiteur ne refuse l'arbitrage ou que, l'ayant accepté, il n'exécute pas la sentence rendue. Dans ces dernières hypothèses, la guerre devient *licite*. Ne rentrent pas dans la catégorie de guerres prohibées celles pour le recouvrement des dettes d'Etat à Etat, ainsi que les dettes des particuliers et celles de l'Etat qui dérivent d'un délit ou quasi-délit, comme par exemple les dommages au cours d'une guerre civile. La guerre pour le recouvrement de ce genre de dettes est aussi licite.

Comment se fait-il que l'Allemagne figure parmi les 26 signataires de cette convention qui contient la clause — même d'une application restreinte — d'arbitrage obligatoire? L'Allemagne qui a soutenu à la Conférence de La

(1) SCOTT, *op. cit.*, tome III, p. 54.

Haye l'incompatibilité entre le concept de souveraineté et celui d'arbitrage obligatoire, a-t-elle changé sa conception ou bien s'agissait-il d'autre chose? Le baron Marschal von Biberstein, homme dont les connaissances juridiques sont éminentes, représentant le gouvernement allemand, avait invoqué, comme le fait remarquer M. Politis (1), tout ce qu'on peut imaginer comme objections juridiques ou pratiques contre l'obligativité de l'arbitrage. Tout en admettant ce principe, il le réservait pour les traités particuliers. La raison de l'acceptation de cette convention générale par l'Allemagne se trouve dans le mécanisme de l'arbitrage établi. D'après les textes et les commentaires, l'obligation d'offrir l'arbitrage incombe seulement au créateur, pendant que le débiteur demeure libre de ne pas l'accepter. On aperçoit le calcul politique de l'Allemagne. Lorsqu'elle serait débitrice, elle ne craindrait pas de refuser l'arbitrage, étant donné qu'elle est une des grandes puissances de l'Europe; lorsqu'elle serait créditrice, elle offrirait l'arbitrage. Dans les rapports entre les grandes puissances et les petites puissances, les premières n'ont rien à perdre du fait de cet arbitrage, les secondes ont l'avantage de voir s'interposer l'arbitrage avant que les Etats forts recourent à la guerre. L'Allemagne, qui ne voyait pas d'obstacles à son *intérêt*, a contribué à faire un pas en avant dans la voie de l'arbitrage obligatoire. Ce n'est donc pas d'une nouvelle orientation de sa conception qu'on peut parler, mais d'une tactique politique qui, pour une fois, s'accordait avec un cas d'arbitrage obligatoire.

(1) POLITIS. *La justice internationale*, p. 221.

Malgré ses imperfections, cette convention constitue néanmoins un progrès pour la civilisation. Dans certains cas, la guerre est illicite, l'Etat n'est pas libre de la déclarer sans violer une obligation qu'il a consentie de sa propre volonté et qui le lie pour l'avenir.

CHAPITRE II

LE PACTE DE LA S. D. N. ET LA GUERRE.

LA DISTINCTION ENTRE GUERRES LICITES ET GUERRES ILLICITES.

Révoltés et écœurés par la guerre mondiale, les peuples réclamaient le moyen d'éviter le retour d'un tel cauchemar. Les vainqueurs de 1918 ont pris l'initiative de l'institution d'une société qui devait assurer au monde une paix durable. Le désir général était l'abolition de la guerre et les gouvernants devaient récompenser ceux qui, en luttant sur les champs de bataille, avaient voulu se sacrifier pour que cette barbarie humaine disparût à jamais. Le président Woodrow Wilson était à la tête du mouvement. On ne pensait plus à des alliances militaires des grandes puissances pour imposer à une catégorie d'Etats le silence par la force armée. Une idée nouvelle devait être à la base de la coalition des peuples. C'est le principe de la paix par le droit qui remplacerait celui de la paix par la force. L'idée de justice et d'honnêteté devait être mise à la base des relations entre Etats. Avec le concours de tous les pays, on s'efforçait de réformer les anciennes habitudes barbares pour régler les conflits internationaux. Le traité de

Versailles est précédé par le statut de la nouvelle institution si attendue par l'opinion publique mondiale. La société des Nations créée devait faire disparaître la guerre.

L'innovation était, pour son temps, une véritable révolution dans la politique mondiale. On enlève aux Etats tout ce qu'on croyait le plus inaliénable : le libre droit à la guerre. L'édifice de la souveraineté commençait à s'écrouler. C'était un signe de bon augure. On attaquait le point sensible afin de le détruire là.

Hélas ! L'opération ne fut pas radicale. L'œuvre à accomplir était trop grande pour qu'elle put être achevée d'un seul coup. Les changements profonds n'arrivent que très rarement à être faits avec rapidité. Le travail des organisateurs de la S. D. N. eut le même sort.

Le but poursuivi par les représentants des anciens belligérants ne fut atteint que relativement. Le Pacte de la S. D. N. n'a pas réussi à mettre fin à l'apparition de la guerre qui continue à subsister. Néanmoins, elle a été rendue moins fréquente. Des barrières ont été dressées contre son retour, en la soumettant à de multiples conditions d'existence. Ce n'est qu'après que la solution pacifique aura été recherchée sans succès qu'on pourra recourir à ce terrible moyen de contrainte. Le Pacte reconnaît donc deux catégories de guerres : les guerres licites et les guerres illicites. Comme on ne pouvait pas apporter une solution à tous les conflits entre Etats, on a été contraint d'accepter en dernier lieu un moyen arbitraire : la guerre. C'est à cause de l'imperfection de l'institution de la S. D. N. qu'on a été obligé de laisser aux parties en litige la liberté de cher-

cher ailleurs et par d'autres moyens que ceux pacifiques le dénouement de leurs réclamations.

En général, on peut dire que la guerre licite, d'après le Pacte, est reconnue dans les cas suivants :

a) Quand elle résulte de la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique que les Etats membres se sont faits réciproquement.

b) Quand intervient une solution non obligatoire des organes de la S. D. N. chargés de la solution d'un conflit entre Etats.

c) Dans l'hypothèse où les Etats, non satisfaits de la résolution du conflit par les organes de la S. D. N., laissent s'écouler trois mois avant de commencer les hostilités.

d) Enfin, lorsque le Conseil prend la direction de la punition d'un Etat qui a violé les dispositions du Pacte. Dans ce dernier cas, la guerre revêt une forme particulière qui change complètement son caractère. Aussi préférons-nous la désigner simplement comme une action militaire, ce qui n'est pas toujours une guerre. Nous nous expliquerons avec plus de détails en traitant plus loin de l'art. 16 du Pacte.

Une remarque s'impose, quant à la classification des guerres faites par le Pacte. En interdisant certaines guerres pour en laisser survivre d'autres, les artisans du Pacte ne se sont pas inspirés de la doctrine scolastique de la guerre. Il n'y a pas de comparaison à faire entre la guerre juste et la guerre licite. Le critérium de distinction n'est pas le même. Le Pacte ne juge pas la licéité de la guerre d'a-

près sa cause mais fait plutôt une distinction formelle. On pourra donc rencontrer dans le système du Pacte, des guerres licites qui seront injustes et vice-versa. C'est là une très grave lacune qui peut arriver rarement peut-être mais qui existe et peut produire de grandes injustices.

LA GUERRE LICITE D'APRES L'ARTICLE 10.

L'une des garanties les plus sérieuses et les plus efficaces pour éviter la guerre, but suprême de la S. D. N., est celle créée et prévue par l'article 10. On comprend pourquoi l'interprétation de cet article a fait couler tant d'encre et a donné l'occasion à d'innombrables discours et discussions. Au fur et à mesure que se poursuivait la discussion du principe y inscrit, les divergences d'opinion s'accroissaient. A force de l'interpréter, on en a rendu le sens très obscur. Son caractère juridique si bien marqué au début, fut altéré par les diverses tendances politiques. « Chacun envisage la situation la plus favorable à ses intérêts personnels ou à ses préjugés individuels. Les uns sont portés à exagérer la portée des obligations du texte, au point de lui enlever presque tout contenu » (1). Tout en conservant la forme, on se débarrasse du fond. De l'application à la lettre de l'article 10 dépend le progrès qu'on se plaît à voir dans l'efficacité du Pacte. C'est à bonne raison qu'on le considère comme la clé de voûte de l'institution de Genève.

(1) HOLJER. *Le Pacte de la S. D. N.*, p. 167.

Rappelons d'abord le texte, tel qu'il est rédigé maintenant : Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

Dans la première phrase de l'article mentionné, on remarque deux sortes d'obligations qui se dégagent de sa lecture :

1°) L'obligation de *respecter* l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente.

2°) L'obligation de les *maintenir* contre toute agression extérieure.

Aux termes de l'article X du projet du 14 février 1919, « les H. P. C. s'engagent à respecter et à préserver contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Etats adhérents à la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil exécutif avisera aux moyens propres à assurer l'exécution de cette obligation ». Sous une autre forme, on exprime dans le Pacte les mêmes idées, en ajoutant néanmoins le terme « présente ». Ce mot signifie-t-il, comme on l'a à tort soutenu, la cristallisation des frontières fixées ne varietur? Les auteurs du Pacte ignoraient-ils que la vie des peuples peut imposer, à l'avenir, des changements de frontières? Ont-ils été influencés par l'article 3 du premier projet du président Wilson, qui mentionnait que

« les H. P. C. acceptant sans réserve le principe que la paix du monde est d'une importance supérieure à toute autre question de souveraineté politique ou de détermination des frontières », principe que le président Wilson semblait considérer plus intangible que l'autre principe professé toujours par lui, à savoir, le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes? C'est le reproche auquel se heurta la ratification du Pacte aux Etats-Unis, reproche dû plutôt à la campagne électorale qu'on menait à ce moment-là — la veille de l'élection présidentielle — contre le Président Wilson que contre le Pacte lui-même. Du succès de la S. D. N. dépendait en grande partie aussi le succès électoral qui aurait attribué au Président un record dans les annales des élections aux Etats-Unis : un troisième terme de quatre ans.

Cette critique apportée à l'article 10 est injustifiée et causée par la fausse interprétation de son texte. Que le Pacte ni l'article 10 n'établissent pas un statu quo ad eternitatem, résulte avec une clarté parfaite de l'article 19 ainsi conçu : « L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». Il ne s'agit donc pas d'une immutabilité absolue. Rien qu'en invoquant cet article qui prévoit des changements éventuels des traités internationaux, on peut combattre ladite objection (1).

(1) V. même sens LÉON BLUM, *Les problèmes de la paix*, Paris, 1931, p. 57.

Mais si le mot « présente » n'a pas la signification que certains ont voulu lui prêter, que veut-il dire? La réponse est facile lorsqu'on tient compte que la S. D. N. ne reconnaît comme légales que les frontières désignées dans les traités internationaux. Per a contrario, tout déplacement de frontière qui ne fait pas l'objet d'un traité international dûment accepté par les parties et enregistré au Secrétariat de la S. D. N., conformément au Pacte, n'est pas légal. Nous en concluons donc que le mot « présente » doit être compris dans le sens de la situation géographique présente légalement, avant le commencement d'une guerre.

Dans les travaux de la 1^{re} Commission en 1921 (1), on peut trouver un argument en faveur de cette conclusion : « l'objet de l'article 10 n'est pas de perpétuer l'organisation territoriale et politique telle qu'elle a été établie à l'époque des récents traités de paix. Des modifications pourront y être apportées par divers moyens et même par une guerre, lorsque les procédures pacifiques prévues au Pacte auront été épuisées ». Le commentaire officiel suisse est dans le même sens (2) : « L'expression indépendance présente du texte français, ne rend pas exactement le sens des termes anglais « existing independence ». Ce n'est pas le degré d'indépendance en 1919 (pleine souveraineté, autonomie, etc.) qu'il est protégé, mais l'état de chose qui existera en droit au moment de l'agression injustifiable ».

Les commentateurs du Pacte donnent la même inter-

(1) A. 1921. Com. I., p. 191, annexes 17.

(2) KOMARNIKI. *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la S. D. N.*, p. 169.

prétation, tout au moins pour le cas d'une guerre illicite. M. Seelle parle de l'indépendance « future » qui pourrait survenir après la mise en application du Pacte, à l'égard d'un Etat membre de la Société (1) : « Le Pacte, ayant proclamé le droit à l'existence des entités politiques viables et fixé le mode de détermination de leur majorité, les signataires du Pacte s'engagent à respecter cette indépendance actuelle ou future des membres de la communauté internationale ».

La première obligation de l'article 10 suppose, l'abstention de la part des membres de la Société de toute action qui pourrait modifier l'assiette territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat. Il y a donc une obligation passive. Les Etats s'obligent à ne pas franchir les frontières d'un autre Etat membre de la Société, pour s'annexer une partie du territoire de son adversaire. En ce qui concerne la deuxième obligation contenue dans l'article 10, la garantie, le problème est infiniment plus compliqué. Supposons que la garantie de l'article 10 dût passer du domaine de la théorie à celui de la pratique, qui est en droit de constater s'il y a lieu à la garantie et à quel moment l'exécution de la garantie doit commencer.

LA VALEUR DES DECISIONS DU CONSEIL.

Qpquoique le texte nous semble suffisamment clair, l'interprétation que lui ont donnée les commentateurs du Pacte

(1) G. SCELLE. *Le Pacte de la S. D. N. et sa liaison avec le traité de paix*, p. 381. Dans même sens, RAAFIAT, *Le problème de la sécurité internationale*, p. 269; J. RAY. *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 346.

est loin d'être uniforme. On pourrait ranger les réponses, grosso modo, en deux catégories. Les uns attribuent la compétence exclusive aux Etats membres de la S. D. N., d'autres pensent, avec plus de raison à notre avis, qu'elle relève du Conseil de la S. D. N. En mettant face à face les deux thèses adverses, nous tâcherons de peser la valeur de chacune et d'en tirer la conclusion qui s'imposera.

Par rapport à notre ouvrage, la solution est intimement liée à la licéité de la guerre. Selon que l'organe compétent décidera s'il y a lieu ou non à une intervention armée des membres de la Société, la guerre sera licite ou illicite.

Un grand nombre d'auteurs sont d'accord pour considérer que les Etats, seuls et individuellement, doivent et peuvent se prononcer s'il y a lieu à l'application de l'article 10. Aussi bien, la constatation du casus foederis que le choix des moyens que comporte l'accomplissement de l'engagement de garantie, incombent aux Etats garants. M. Redslob, dans son remarquable ouvrage sur la *Théorie de la S. D. N.* (1), écrit : « chaque Etat partenaire appréciera lui-même de bonne foi si son obligation est mise en jeu par les circonstances et quels sont les moyens pour les remplir ». M. Redslob, trop attaché à la vieille conception de la souveraineté nationale, ne pouvait pas tirer une autre conclusion, sans risquer par là d'enterrer le nationalisme intégral. « Si la S. D. N., dit-il, prétendait enlever une seule pierre du temple qu'est la Patrie, elle se condamnerait elle-même » (2).

(1) REDSLOB, p. 125.

(2) REDSLOB, *op. cit.*, p. 319.

Partisan de la même théorie, M. Hoijer, tout en reconnaissant l'état d'anarchie qui peut résulter dans le cas où l'application de l'article 10 serait le plus nécessaire, conclut de la manière suivante (1) : « Il faut laisser à chacun le soin d'examiner chaque cas particulier, ce qui peut prêter à des appréciations diverses. D'autre part, il appartient à chaque membre d'apprécier souverainement si telle ou telle circonstance doit, à son avis, donner ouverture à l'obligation de garantie. Chacun reste juge suprême pour décider si le casus foederis s'applique ou non »... L'avis du Conseil est donc dépourvu de toute force obligatoire, il ne s'impose pas, dans cette interprétation, aux Etats membres de la Société, parce que les Etats n'ont pas aliéné le droit d'appréciation qui leur appartient exclusivement. Il est intéressant de voir que, tout en privant le Conseil du droit de se prononcer sur le casus foederis, il peut, sans contestation, recommander l'étendue des prestations militaires, navales et aériennes qui doivent être prises contre le violateur de l'article 10. Mais il nous semble que ces prestations dépendent de la situation géographique et de la puissance militaire de l'ennemi et il est bien naturel qu'avant de prendre cette décision, il faut se fixer sur la question de savoir s'il y a ou non violation et, ensuite, de la part de qui provient cette violation. Le Conseil doit-il d'abord attendre les décisions de chaque Etat, pour aviser aux mesures?

M. John Witton, dans son cours fait en 1927 à l'acadé-

(1) HOIJER. *La sécurité internationale et ses modes de réalisation*, t. II, p. 43.

mie de droit international à la Haye, exprime la même opinion : « Chaque membre a le droit de décider proprio motu, s'il est tenu d'agir en vue de maintenir l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat membre victime d'agression. Le Pacte ne contient pas l'obligation de considérer comme valable l'avis du Conseil ou d'un autre organe quelconque. Le Conseil, il est vrai, peut jouer un grand rôle; l'article 10 lui-même déclare que le Conseil est tenu d'aviser aux moyens d'assurer l'exécution de la garantie » (1). Ce ne sont pas seulement les mesures recommandées par le Conseil qui sont facultatives, selon notre auteur, mais aussi « le casus foederis est laissée à chaque sociétaire » (2).

M. Raafat, après avoir critiqué la thèse que nous soutenons tout à l'heure, en arrive à cette conclusion (3) : « Le Conseil ne prend pas à propos de l'article 10 de décisions proprement dites liant juridiquement les divers membres de la Société ». « Le Conseil avise aux moyens..., or, « aviser » ne veut pas dire « décider », mais s'ingénier à trouver des mesures et à les recommander ». C'est justement à cause de cette interprétation qu'on donne au terme « aviser » — et qui est fausse à notre avis — que découle tout le malentendu. Ce n'est pas une simple recommandation d'une valeur morale, ou « d'une haute autorité morale », que contient la décision du Conseil; c'est une obligation

(1) J. WHITTON. *La neutralité et la Société des Nations*. Recueil des Cours de l'Ac. de La Haye, 1927, tome II, p. 524.

(2) WHITTON, *op. cit.*, p. 525.

(3) W. RAAFAT. *Le problème de la sécurité internationale*, p. 273.

juridique qu'elle renferme et à laquelle les Etats doivent se conformer. Que cette obligation puisse parfois, dans la pratique, ne pas donner lieu aux effets juridiques qu'elle s'y rattachent, c'est autre chose, mais elle ne reste pas moins une obligation juridique.

Au sein du Conseil et de l'Assemblée de la S. D. N., l'interprétation de l'article 10 n'occupa pas moins de quatre sessions consécutives, pour arriver en 1923 à une résolution interprétative qui fut déclarée « non admise », pour ne pas employer le terme rejetée; elle ne réussit pas à obtenir l'unanimité. On est donc arrivé après tant de discussions d'ordre plus ou moins juridique — des considérations politiques s'y mêlant — à la même situation où l'on se trouvait à l'origine.

Il est toutefois intéressant de jeter encore une fois un coup d'oreil rapide sur cette fameuse résolution interprétative, où les partisans de la thèse opposée à la nôtre croient pouvoir puiser leurs arguments. En voici le texte : « l'Assemblée désirant préciser la portée des obligations inscrites dans l'article 10 du Pacte, en ce qui concerne les faits soulevés par la délégation du Canada, adopte la résolution suivante :

1°) Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que; dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application des mesures militaires, comme suite d'une agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

2°) Il appartient aux pouvoirs constitutionnels de chaque membre de juger en ce qui concerne l'obligation de

maintenir l'indépendance et l'intégrité des territoires des membres, dans laquelle mesure ledit membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires.

3°) Toutefois, la recommandation donnée par le Conseil, sera considérée comme de la plus haute importance, avec le désir d'exécuter de bonne foi leurs engagements » (1).

Cette résolution — surtout en ce qui concerne le 3^e point — peut être mieux comprise, lorsqu'on se réfère à une autre résolution qui est à la source de celle-ci. Nous faisons allusion à celle qui fut adoptée, un mois avant la 4^e Assemblée par l'Institut de droit international, et communiquée aux organes de la Société par M. Adatchi (Japon). Le 3^e point de cette résolution est ainsi conçu : « Chaque Etat membre apprécie les circonstances qui peuvent donner ouverture à l'obligation de garantie, mais il appartient au Conseil d'émettre à la majorité des voix un avis sur le point de savoir s'il y a lieu à garantie. Par application à l'article 15, ni le vote de l'auteur ni celui de la victime de la prétendue agression n'entrent dans le calcul des voix ». Le 2^e point de la même résolution est (2) : « La prestation de la garantie est l'exécution d'une *obligation juridique* qui découle directement du Pacte ». On voit donc qu'il s'agit d'une obligation juridique et que l'avis du Conseil n'est pas incompatible avec l'appréciation du *casus foederis* de chaque Etat particulier. Comment faut-

(1) A. 1923, p. 86.

(2) A. 1923. Commission I, p. 56-57 (annexe 4).

il comprendre cette compatibilité et qu'elle est l'autorité de l'avis du Conseil?

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le montrer, certains auteurs veulent assimiler le mot « aviser » à une simple recommandation facultative. C'est une erreur. La France, par l'intermédiaire de ses représentants, l'a démontré clairement en 1923, quand elle s'opposât à la deuxième partie de la résolution du Canada (1). Une recommandation, soutenait la France (2), n'est pas un simple avis, c'est une mesure prescrite avec l'indication et l'obligation de la suivre. Si on n'a pas employé un autre mot plus expressif, c'est parce que dans la langue diplomatique, courtois par excellence, on évite, même quand on entend exprimer une injonction, d'employer une expression sous la forme d'un ordre. Avec beaucoup de raison, M. le professeur de Lapradelle observe que, dans la langue française parfois « je vous prie » équivaut à « je vous ordonne » (3). Les textes diplomatiques s'expriment avec la même finesse de langage; et le Pacte est rédigé dans le même style. Si on se contente de se servir du terme recommandation, c'est qu'il y a une autre notion sous-entendue : « Il n'y a pas de liberté ni morale, ni juridique de

(1) « L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance, qui sera pris en considération par tous les membres, avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil; mais aucun membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son parlement, de sa législature ou de tout autre corps représentatif. » A. 1922P, annexes p. 151.

(2) Voir LAPRADELLE, *Cours de doctorat* 1928-1929, p. 199.

(3) *Eod. loco.*

s'y soustraire, donc, ici il y a une mesure qui n'appelle pas une différence mais une exécution » (1). D'un ton plus énergique et bien piquant, le représentant de la Perse, le Prince Arfa-ed-Dowleh déclara en 1922 (2) : « Si je ne me trompe pas, les hommes d'Etat qui ont élaboré les clauses de notre Pacte, n'avaient pas l'intention de créer une société de bienfaisance ou d'hygiène... La croyance unanime en Orient était que la S. D. N. constituait un grand organe politique de garantie contre la guerre ».

Il est certainement dangereux de donner un autre sens à la valeur des recommandations du Conseil. On a voulu l'interpréter d'une autre façon que l'esprit avec lequel il avait été conçu, pour donner satisfaction aux amendements canadiens et faciliter l'entrée des États-Unis dans la S. D. N. On a réussi à affaiblir l'autorité des décisions du Conseil et l'efficacité de la garantie prévue par l'article 10, sans déterminer les États-Unis qui ont eu une grande influence sur la création de la S. D. N. à en faire partie. L'existence de l'article 10 constitue un obstacle pour que les États-Unis rentrent dans la S. D. N. Nous n'approuvons pas les arguments américains, mais il en est tout de même un parmi ceux-ci dont la vérité ne devrait pas être constatée. Nous regrettons de ne pas pouvoir suivre dans cette question notre professeur M. de Lapradelle : si nos raisonnements sont différents, nous arriverons néanmoins au même résultat.

Parmi les objections auxquelles se heurta le Président

(1) *Eod. loco.*

(2) A. 1922. Com. I, p. 79.

Wilson à son retour en Amérique pour exposer les principes de la S. D. N. qu'il venait d'achever en Europe, il en fut une assez sérieuse, à notre avis, d'ordre constitutionnel. La Constitution des Etats-Unis veut que la Chambre des représentants et le Sénat, réunis en Congrès, aient pleine liberté pour déclarer la guerre. Aucune obligation d'aucun ordre ne peut entraver la liberté d'action et de *décision* du Congrès. Il s'agit, bien entendu, d'une obligation juridique qui pourrait obliger le Congrès à prendre une décision dans un sens ou dans un autre. Donc, liberté entière pour l'organe constitutionnel d'agir comme bon lui semble; c'est ce qu'on appelle dans le vrai sens du mot, la souveraineté absolue. Si la décision du Congrès, disait-on, doit tenir compte de la recommandation du Conseil de la S. D. N., l'organe constitutionnel n'est plus libre de sa décision. Cet empiètement n'est pas une diminution des droits du Congrès seulement, mais aussi et dans la même mesure de la souveraineté de tous les Etats membres de la S. D. N. Or, disaient les Américains, la S. D. N. n'est pas un super-Etat et ne peut par conséquent rien enlever aux autorités constitutionnelles des Etats particuliers, qui gardent leur pleine liberté pour déclarer la guerre ou ne pas la déclarer, suivant le cas. Admettre que la décision du Conseil peut faire naître une obligation juridique à l'égard des Etats membres, revient à dire que la souveraineté nationale n'est plus la souveraineté.

C'est ici, croyons-nous, que les Américains ont bien mis le doigt sur la question intéressante. La S. D. N. n'est pas un super-Etat, nous en convenons, mais, sans être un

super-Etat, elle peut prendre, quand le Pacte l'y autorise, une décision qui est obligatoire pour les Etats membres. L'état visé doit se soumettre et ne peut invoquer la souveraineté. Nous trouvons un exemple pratique dans ce sens qui a apporté beaucoup de prestige au Conseil, dans la jurisprudence de la S. D. N. à l'occasion du conflit bulgare-grec de 1925. Pour des raisons qui ne nous intéressent pas pour l'instant, les forces militaires de la Grèce avaient fait une incursion en territoire bulgare. Le Conseil, réuni d'urgence en session extraordinaire, comme suite à la demande du gouvernement bulgare, invita les gouvernements grec et bulgare à lui faire savoir dans les 24 heures, qu'ils avaient donné l'ordre *sans condition* à leurs troupes de se retirer derrière les frontières nationales, et dans les 60 heures, que toutes les troupes se fussent retirées. Le Conseil pria en même temps les gouvernements de France, de Grande-Bretagne et d'Italie de donner l'ordre à des officiers de ces pays qu'ils se transportassent sur les lieux du conflit pour rendre compte *directement* au Conseil de l'exécution des mesures ci-dessus. Dans les délais fixés, la décision du Conseil fut exécutée.

Le Conseil a compris sa mission, sa qualité et les pouvoirs que lui donnent le Pacte, il a agit en conséquence et il a fait cesser sinon une guerre de grande envergure, du moins une petite guerre. Nous croyons qu'on ne peut qu'applaudir à la décision énergique du Conseil et à l'action de la Grèce qui a donné suite à cette recommandation. L'immixtion du Conseil a été une atteinte indirecte à la souveraineté des Etats. Le Conseil n'a pas donné un ordre

à l'armée grecque, il l'a transmis au gouvernement grec, mais celui-ci ne pouvait pas légalement lui refuser son concours. Les organes de la S. D. N. ne peuvent passer par-dessus les institutions nationales et c'est par là que la S. D. N. ne constitue pas un super-Etat. Le gouvernement grec pouvait ne pas donner suite à la demande du Conseil, il pouvait invoquer la souveraineté, mais non sans risquer d'encourir la grave responsabilité du non-accomplissement d'une obligation internationale par l'inexécution de la recommandation du Conseil qui, nous le répétons, est obligatoire.

Revenons maintenant à la critique américaine. Si le regrettable conflit gréco-bulgare s'était produit entre les Etats-Unis et le Canada et, toujours dans le domaine de l'hypothèse, si les Etats-Unis avaient été dans la situation de la Grèce, n'auraient-ils pas le droit de soutenir que l'immixtion du Conseil constituait une atteinte à la souveraineté et que, sans vouloir violer les engagements pris dans le cadre de la S. D. N., ils auraient dû avoir la même attitude que la Grèce? La réponse ne peut être qu'affirmative. La souveraineté est atteinte et elle est diminuée parce que, dans les relations internationales, il n'y a pas, à notre avis, de souveraineté. Les Etats qui tiennent à cœur d'appliquer la notion de souveraineté dans les relations externes, n'ont pas de place dans la S. D. N. A l'extérieur, l'Etat est libre, égal, indépendant, mais non souverain (1).

(1) V. même sens POLITIS, *Les nouvelles tendances en droit international*, p. 27. MORELLET, *La souveraineté de l'Etat et le droit international public*, p. 117.

Il semble que M. de Lapradelle n'est pas tout à fait de notre avis. « Il y a dans le mécanisme des engagements internationaux, dit-il, (1), un ressort qui, sans porter atteinte à la liberté de l'organe constitutionnel un devoir tel que si les mesures prises pour exécuter ne sont pas accomplies, il y a engagement de la responsabilité de l'Etat. Mais le jeu-même de la Constitution demeure entier ».

Nous admirons la finesse avec laquelle notre professeur présente sa thèse et le choix des mots qu'il emploie pour protéger la fragile notion de souveraineté. Son argumentation ne nous paraît tout de même pas suffisante. La souveraineté des Etats ne cesse de recevoir des limitations au fur et à mesure que les relations internationales se développent. Certes, ce sont les organes déterminés par la Constitution de chaque pays qui doivent prendre les mesures dans les formes établies par leurs lois pour reconnaître ces limitations. Mais une fois l'obligation internationale contractée, elle s'impose. Ce n'est que par la violation de cette obligation que l'organe constitutionnel pourrait prendre une disposition à l'encontre de l'obligation internationale qu'il a assumée. Il est évident qu'un parlement ou un Congrès peuvent en pratique ne pas respecter les droits des autres ou les obligations qu'ils ont contractées. Ils le peuvent mais il ne doivent pas le faire. Le Congrès peut ne pas donner suite à une recommandation du Conseil pour prêter, par exemple, l'assistance militaire à un Etat quelconque indiqué par le Conseil, parce que c'est le Con-

(1) DE LAPRADELLE. *Cours de doctorat. Leçon du 23 février 1931*, p. 21.

grès qui peut mobiliser l'armée, mais il ne doit pas le faire; autrement, il manque à l'obligation internationale à laquelle il s'est engagé. Quand on s'engage à quelque chose, il ne faut pas laisser entrevoir qu'on pourrait se dérober plus tard sous un prétexte quelconque. Il faut partir du principe que lorsqu'on a pris un engagement, il doit être tenu. Demain, si on voulait agir en opposition avec l'obligation contractée, ce serait impossible; la libre action de demain est limitée par l'obligation de la veille. Dans la critique formulée par les Américains à l'égard de l'article 10, il y a quelque chose de soutenable. L'avis du Conseil *s'impose* aux Etats. La critique des Etats-Unis qui voyait là une obligation juridique est exacte à notre avis. Le jeu de la constitution demeure entier, nous en convenons, mais si la lettre de la constitution n'est pas violée, il n'en est pas moins vrai que pour ceux qui voient dans la constitution américaine la source d'une liberté *complète* pour le Congrès de déclarer ou de ne pas déclarer la guerre, elle est entravée. Le gouvernement d'un Etat membre n'est pas libre de ne pas déclarer la guerre quand le Conseil le lui demande, sans risquer de manquer à l'obligation internationale qu'il a contractée.

Le Conseil seul est compétent sur la constatation de la violation de l'article 10 et les gouvernements doivent se conformer à sa décision, en suivant les formes légales nationales. Si les États-Unis acceptaient donc de rentrer dans la S. D. N., le Congrès devrait, le cas échéant, se conformer à la recommandation du Conseil et n'a pas le droit de s'y opposer. Sa décision est juridiquement liée à celle

du Conseil. C'est la solution qui s'impose quand on ne veut pas manquer à la parole donnée. Pour la même raison, presque tous les traités internationaux demandent de la part de la souveraineté, la limitation de son exercice. L'article 10 du Covenant n'est pas une exception particulière. Ceux qui croient à une liberté sans limite du Congrès, ne peuvent même pas contracter des obligations internationales et, si les Etats-Unis en ont contracté, c'est justement parce que cette liberté prétendue absolue, n'existe pas à l'égard des rapports internationaux. Pour cette dernière raison, l'argument contre l'adhésion des Etats-Unis à la S. D. N. n'est pas fondé.

Autre argument. Nous ne voulons pas nous attarder avec trop de détails sur la campagne du Canada pour amender l'article 10. Mais grosso modo dans quel but a-t-on voulu changer ou simplement interpréter d'une certaine façon le texte en cause? C'était pour faciliter l'entrée des Etats-Unis dans la S. D. N. Pour y arriver, il fallait apporter certains amendements à l'article 10, de façon à ce que le Congrès ne soit nullement engagé par la décision du Conseil. A la 3^e Assemblée, le délégué du Canada demandait, comme nous l'avons déjà dit, l'insertion de la réserve que les décisions du Conseil « seront prises en considération par tous les membres de la Société avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil », etc. On espérait de cette façon prouver aux Etats-Unis que le Congrès aurait toute liberté d'agir comme il voudrait et qu'il n'aurait qu'une sorte d'obligation morale, « un désir extrême » de se conformer aux indications du Conseil. Cette

proposition a été vivement critiquée par les représentants de la France qui s'opposèrent de toutes leurs forces à la proposition du Canada, « Il y a des qualificatifs, dit M. de Lapradelle (1), qui par leur exagération, dépouillent le substantif de toute portée. J'aimerais mieux un désir pur et simple qu'un désir qui exprime le besoin de se qualifier; il ne s'agit pas ici de désir, mais d'une obligation ». C'est bien ce que nous pensons aussi. Les efforts du Canada restèrent sans résultat. Les propositions tendant à affaiblir la force de l'article 10 n'ont pas été admises. Nous croyons donc par ce fait aussi, pouvoir tirer la conclusion que les tendances à attribuer au Conseil le rôle de donner des avis n'ayant pas réussi, il fallait le considérer comme l'organe compétent pour constater la violation de l'article 10 et l'organisateur de l'exécution de l'obligation y compris (2).

Quant aux moyens d'assurer l'exécution de la garantie, le Conseil ne peut qu'en indiquer les lignes générales. Il ne connaît ni les effectifs ni les autres ressources militaires des Etats membres, il n'a pas à sa disposition une armée internationale. Ici chaque Etat doit agir de bonne foi pour le mieux, en vue de rendre l'avis du Conseil plus efficace.

(1) LAPRADELLE. *Cours de doctorat* 1928-1929, p. 198.

(2) V. même sens T. KOMARNIKI. *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la S. D. N.* (« Il est évident que c'est le Conseil qui décide s'il y a ou non agression, autrement toute son activité serait rendue impossible »), p. 160. V. sens contraire GONSIOROWSKI, *op. cit.*, t. II, p. 272 (« d'après la résolution interprétative, la valeur de la recommandation du Conseil est purement morale. Cette idée est juste... »).

LA GUERRE LICITE D'APRÈS L'ARTICLE 12

Un nouveau principe qui a son origine dans la conception anglo-saxonne a été inscrit dans l'article 12 du Pacte. Les projets antérieurs qui prévoyaient l'abolition de la guerre dans tous les cas (projet italien et projet français), soumis à la commission de l'hôtel Crillon, n'ayant pas abouti, on s'est contenté d'insérer dans le Pacte des obligations qui devaient ajourner le commencement des hostilités, dans le cas où elles ne pourraient pas être évitées. C'est ce qu'on appelle le moratorium de guerre. Aucune exception n'est prévue expressément par le Pacte. Le principe « pas de guerre sans délai légal, auparavant » est sanctionné par l'article 16 du Covenant, qui, dans son article 15, § 1, considère la violation de l'article 12 comme un acte de guerre commis contre tous les membres de la Société. La guerre qui ne sera pas conforme à cette règle sera considérée comme une guerre illicite, interdite par le Pacte et traitée comme telle. L'article en discussion s'exprime ainsi :

« 1° Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil.

2° Dans tous les cas prévus par cet article, la décision doit être rendue dans un délai raisonnable, et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend » (1).

On a voulu par le paragraphe 2 empêcher les décisions prises par surprise ou en hâte, sans mûre réflexion, dresser devant les sentiments belliqueux des obstacles qui tendent à donner à réfléchir davantage avant de commettre l'acte monstrueux qu'est une déclaration de guerre, et laisser réagir ceux qui vont supporter le poids de la guerre. Ne pouvant pas enlever le droit de faire la guerre — comme le préconisaient les auteurs du projet français — on l'a simplement limitée dans le temps. Il est très probable que le moratoire de guerre qui est, parmi les principales obligations, la moins discutée, donnera d'heureux résultats. Le temps qui guérit tant de maladies, guérira aussi cette maladie dont souffrent encore certains gouvernants et un autre petit groupe d'intéressés qui s'empressent de déclarer la guerre. On est porté à croire que, pendant le délai imposé par le Pacte, les nations se rendront compte qu'elles n'ont rien à gagner à une guerre, et il est permis de croire qu'elles réussiront à temps par leurs réactions à empêcher les criminels de les envoyer à une nouvelle boucherie. On se décidera plutôt à des sacrifices pour la paix qu'à fournir à la guerre des vies humaines.

L'origine du moratorium de guerre. C'est en Amérique que cette idée a pris naissance. La League to enforce

(1) L'article cité est sous cette forme depuis les amendements entrés en vigueur le 26 septembre 1924.

peace, créée en 1915 et dirigée par M. Taft, ancien président des Etats-Unis d'Amérique, se proposa, comme son nom l'indique, de maintenir *par la force*, non pas la paix, mais un ajournement des hostilités, un prolongement provisoire de la paix. Le programme de la League, appuyé par une grande partie de la presse américaine et par diverses sociétés de paix, contenait les articles suivants auxquels devaient se soumettre les signataires :

1) Toutes les questions susceptibles d'une solution judiciaire qui s'élèveraient entre les puissances signataires et qui n'auraient pas été résolues par la négociation, doivent venir devant un Tribunal pour audience et jugement, tant sur le fond que sur la compétence si elle est discutée.

2) Toutes autres questions, s'élevant entre les signataires et non résolus par la négociation, seront soumises à un Conseil des conciliations pour être examinées et considérées, et faire l'objet de recommandations.

3) Les puissances signataires useront conjointement et sans retard, à la fois de leurs forces économiques et militaires contre quiconque d'entre elles recourra à la guerre en commettant des actes d'hostilité contre une autre puissance signataire, avant que la question soulevée entre elles ait été soumise à l'examen prévu par les dispositions qui précèdent.

Après avoir ainsi fait la distinction entre les différends justiciables et non justiciables, les signataires doivent s'obliger à ne pas recourir à la guerre ni dans le premier cas ni dans le deuxième, sans soumettre leur différend à un Tribunal ou au Conseil de conciliation. Ce qui est

défendu et même sanctionné, ce n'est pas la non-observation du jugement ou de la recommandation auxquels les Etats restent libres de se conformer ou non, c'est de faire la guerre sans en avoir saisi les autorités respectives et attendu leur solution. C'est déjà un progrès. La League n'osait aller plus loin.

Les critiques n'ont pas tardé à se faire jour. Les uns, parmi lesquels se trouvait le grand pacifiste américain Bryan, ancien secrétaire aux Affaires étrangères, estimaient que la ligue, loin d'apporter la paix aux Etats-Unis, pourrait les entraîner dans des guerres qui ne présenteraient pour eux aucun intérêt. C'est la théorie de Monrœ. N'importe quelle guerre, en Europe ou sur un autre continent, entre deux Etats qui ne respecteraient pas leurs engagements, suffirait pour que les Etats-Unis se trouvent par ce fait même en état de guerre avec eux. Et cela est d'autant plus dangereux, disait-il, que le Congrès qui seul a le droit de déclarer la guerre se trouverait devant une situation où sa décision ne serait pas libre. Il y a donc, d'après Bryan, une atteinte à la souveraineté du Congrès (1). Un autre courant, mais dans un sens inverse, critique le programme de la League. Pour ceux-ci, parmi lesquels était le Président Roosevelt, le programme était trop timide. Il ne suffit pas d'imposer aux Etats de recourir à une solution pacifique, si la solution est platonique. On devrait appliquer, disait-il, les mêmes sanctions aux Etats qui ne se conformeraient pas à la décision donnée par les organes compé-

(1) V. la réfutation de cet argument, *supra* p. 168.

tents; la sanction d'ordre moral de l'opinion publique est insuffisante.

Devant toutes ces critiques, le point de vue de Taft a triomphé. Wilson, alors président en fonction, donna son adhésion, après la discussion du programme de la ligue, en 1916 au lac Mohonk. Le principe resta fixé : moratoire de guerre, sous peine de sanctions, au besoin militaires. On peut trouver une application de ce principe dans le traité d'arbitrage pour le règlement des litiges, signé à Washington le 15 septembre 1914, par les Etats-Unis d'une part, et d'autre part la France, le Royaume-Uni, etc. (1).

En Angleterre, un mouvement similaire se dessine sous l'influence de l'ancien ambassadeur de la Grande-Bretagne à Washington, Bryce. La ligue anglaise est présidée par Lord Grey, ministre des Affaires étrangères de l'Angleterre. Pour Bryce, la garantie ne doit pas jouer seulement entre les membres de la ligue, mais aussi contre les non-membres (2). C'est un autre progrès que l'on retrouvera plus tard dans le Pacte de la S. D. N.

En France, l'idée de moratoire de guerre se cristallise dans les projets de la S. D. N. Ainsi, le projet du 14 février

(1) Article premier du traité : Tout différend s'élevant entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, de quelque nature qu'ils soient, quand les procédés diplomatiques ordinaires auront échoué, seront soumis pour examen et rapport à une commission internationale permanente, constituée de la manière prescrite à l'article qui suit. Les H.P.C. s'engagent à ne se livrer vis-à-vis de l'autre à aucun acte de force durant l'examen de la commission et avant la remise de son rapport.

Article 5, alinéa 2 : Les H.P.C. se réservent une entière liberté pour la suite à donner au rapport de la commission.

(2) Voir M. DE LAPRADELLE, *Cours de doctorat* 1929-30, p. 46.

1919 le prévoit dans son article XII sous cette forme : Les H. P. C. conviennent que s'il venait à s'élever entre elles des différends qui n'auraient pu se régler par les procédés ordinaires de la diplomatie, elles ne devront en aucun cas recourir à la guerre sans avoir préalablement soumis les éléments du différend à l'enquête du Conseil exécutif ou à un arbitrage; de plus, elles devront attendre trois mois après la recommandation du Conseil exécutif ou la sentence des arbitres. Elles ne devront jamais recourir à la guerre contre tout membre qui se conformera à la sentence des arbitres ou à la recommandation du Conseil exécutif. C'est dans ce document qu'on trouve le moratoire de guerre proprement dit, tel qu'il existe aussi dans le Covenant. Il n'est plus semblable à celui que nous avons rencontré chez les Américains ou les Anglais. Le moratoire n'est plus le temps supposé nécessaire pour le règlement pacifique du conflit, mais la suspension des hostilités trois mois après, même si la tentative de solution pacifique a échoué.

Les cas susceptibles d'entraîner une « rupture ». Par rupture, le Pacte sous-entend la cessation des bonnes relations entre Etats. Qui est compétent pour apprécier si on se trouve dans une telle situation? Evidemment les Etats eux-mêmes. C'est une notion subjective par excellence, que de savoir si on est ou non en bonnes relations avec quelqu'un. Comme le remarque fort bien M. Ray (1), l'appréciation ne dépend en somme que d'un seul des Etats en conflit qui,

(1) J. RAY, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, Paris, 1930, p. 403.

pour mieux prouver la gravité de la situation, n'a qu'à rompre avec son adversaire les relations diplomatiques. Il serait absurde que l'adversaire soutint le contraire.

La date à laquelle peut s'engager la guerre licite.

L'article 12 fait une distinction en ce qui concerne le délai entre les décisions arbitrales ou judiciaires, et le rapport du Conseil. Pour ce dernier, il doit intervenir dans les six mois du jour où le Conseil a été saisi. Mais, quand est-il légalement saisi? L'article 15, § 1, dit : « ... Il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête ou d'un examen complet ». Nous croyons donc pouvoir soutenir que la date d'enregistrement au secrétariat général de la S. D. N. de la demande d'une des parties, fixe le point de départ du délai. Ce n'est pourtant pas l'avis unanime des commentateurs du Pacte ». Lorsque l'affaire vient devant le Conseil ou l'Assemblée, déclare M. Olof Hojer (1), le point de départ n'est pas le jour où le secrétaire général est avisé du litige, mais le moment où le Conseil ou l'Assemblée en est officiellement saisi ».

En ce qui concerne les décisions arbitrales ou judiciaires, le 1^{er} alinéa de l'article 12 ne prévoit rien de précis; elles devront être rendues dans un délai « raisonnable ». Il faut en conclure que les juges ont toute liberté d'enquêter et de délibérer, autant qu'ils le croient nécessaire. En aucun cas, les parties en litige ne pourront recourir à la guerre avant le délai de trois mois qui suivra la décision prononcée.

(1) O. HOJER. *Le Pacte de la S. D. N.*, Paris, 1926, p. 221.

D'après M. George Cohn (1), « il est douteux si cette situation se produit après l'expiration du délai de six mois, ou si les parties sont encore obligées d'attendre l'expiration du nouveau délai de trois mois, conformément à l'article 12, c'est-à-dire en tout neuf mois. Nous sommes d'avis que le délai de trois mois n'est applicable que dans le cas où le Conseil a établi un rapport ». Interpréter l'article 12 de cette façon, c'est donner au moratoire de guerre une toute autre signification que celle qu'il a en réalité, et méconnaître même la lettre du Pacte qui nous semble pourtant assez clair : « En aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois, après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil ». En limitant le temps du Conseil pour terminer son rapport, les auteurs du Pacte ont donné la possibilité de savoir à partir de quel moment le conflit pouvait être considéré comme non résolu légalement, ce qui équivaut en droit à un rapport non unanime et qui entraîne le commencement de la deuxième phase d'avant-guerre : le moratorium proprement dit.

Il ne faut pas confondre, comme nous l'avons déjà montré dans l'exposé historique, les deux principes distincts de l'article 12, le premier, pas de guerre sans examen préalable du conflit, et le second, pas de guerre sans moratoire de guerre indépendamment du fait qu'il y ait ou non solution du conflit. La première règle a pour but l'intervention des Etats autres que les parties en litige afin de faciliter

(1) G. COHN. *Neutralité et S. D. N.* dans Munch. Les origines et l'œuvre de la S. D. N., t. II, p. 167.

son aplanissement, la seconde constitue une barrière pour les Etats, même quand ils sont fermement résolus à recourir à la voie des armes. Il se peut donc que la guerre ne soit licite que 9 mois après que le Conseil en ait été saisi (1).

Il va de soi que le moratorium ne s'applique pas aux guerres complètement interdites par le Pacte. Tel est, par exemple, le cas du recours à la guerre de la part d'un membre qui a succombé dans une instance judiciaire ou arbitrale, ou le cas de la guerre contre un Etat qui se prévaut d'un rapport unanime du Conseil (art. 15, § 6). Dans ces cas, la guerre est interdite même après le délai d'un moratoire. Le moratoire ne s'applique pas non plus quand il s'agit des mesures militaires prévues par l'article 16. D'ailleurs, dans cette hypothèse, il n'y a pas de guerre proprement dite, mais plutôt une contrainte collective approuvée par tous les membres de la S. D. N. au moment où ils ont ratifié le Pacte. Quand un Etat se conforme aux recommandations du Conseil et emploie ses forces militaires pour l'exécution des dispositions du Conseil, on ne saurait prétendre qu'il doit d'abord attendre le délai de trois mois. Une situation similaire résulte de l'application de l'article 10. La solution contraire aurait pour résultat de rendre illusoire l'activité du Conseil qui a justement pour mission de rétablir la paix le plus vite possible.

(1) Voir GEORGE SCELLE. *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de Paix*, p. 296.

Les effets d'un rapport unanime du Conseil; les cas de guerre licite.

Le siège de cette matière est l'article 15, § 6, du Pacte qui porte que :

« Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport. »

Il est regrettable que le Pacte n'ait pas adopté complètement l'article 15, § 2 du projet du 14 février 1919 duquel il s'était inspiré. Il aurait pu aller plus loin dans la voie de l'abolition de la guerre. Le projet, plus imprégné de l'esprit juridique romain, prévoyait la sanction respective en cas d'inexécution des obligations qui découlent du rapport (1).

La clarté de rédaction du paragraphe précédent pourrait faire croire que, dans le cas d'une décision unanime du Conseil, la guerre serait désormais impossible sans violer les dispositions y inscrites. Si la rédaction est claire, il n'en est pas de même de la solution du fond. Il a suscité des controverses que nous allons exposer dans les lignes qui vont suivre.

Deux situations qui peuvent résulter d'un rapport unanime sont à envisager :

(1) « Si le rapport obtient l'agrément unanime des membres du Conseil autres que les parties, les H. P. C. conviennent qu'elles n'entreront en guerre avec toute partie qui se conforme à la recommandation et, qu'en cas de refus, le Conseil proposera les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de sa recommandation.

1° Lorsqu'une des parties refuse de se conformer à la recommandation du Conseil; l'attitude des neutres.

2° Quand les deux parties n'acceptent pas de suivre les indications du Conseil; l'attitude des neutres.

Dans le système du Pacte, il y a une différence entre l'exécution d'une sentence arbitrale ou judiciaire et celle d'un rapport du Conseil. Dans le premier cas seulement, le Conseil, en faisant état de l'article 13, § 4, doit en assurer l'effet (1). Pour l'exécution du rapport du Conseil, il n'y a pas de sanction expressément prévue. Cela n'empêche pas que le rapport ne soit obligatoire pour les intéressés. Par le fait que le Conseil n'a pas le devoir d'obliger les Etats de se conformer à sa décision, il ne s'ensuit pas que chacune des parties soit libre de ne pas s'y conformer. L'obligation d'exécuter les dispositions du rapport existe en elle-même. Le cas est semblable à celui d'une *lex imperfecta* qui n'est pas moins obligatoire parce qu'elle ne contient pas la sanction de l'obligation qu'elle édicte.

1° *Une des parties refuse de se conformer au Conseil.*

L'occasion peut se présenter, puisqu'on n'est pas d'accord pour reconnaître le caractère d'obligativité du rapport du Conseil (2). Les Etats en cause doivent agir dans les vues du rapport, mais s'ils ne le font pas, le Conseil ne peut pas

(1) Article 13, § 4 : « Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conforme. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'exécution. »

(2) Voir dans ce sens GONSIOROWSKI, *op. cit.* t. II, p. 378. J. B. WHITTON. *La Neutralité et la S. D. N.* dans Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye. 1927, t. II, p. 481.

leur imposer de force sa solution. Prenons un exemple pour être plus explicite. Un Etat A en conflit avec un Etat B s'adresse au Conseil et lui demande son intervention pour résoudre le différend. Notons que l'Etat B ne peut pas refuser de se faire représenter devant le Conseil. La citation directe est admise par l'article 15, § 1, qui dit : « Il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général qui prend toute disposition... » L'Etat B vient donc devant le Conseil pour lui soumettre le cas. Admettons que le Conseil arrive à faire accepter son rapport à l'unanimité, en faveur de l'Etat A. Si l'Etat B n'est pas satisfait de la façon dont le Conseil a résolu la question, l'Etat A peut-il le forcer à s'exécuter en recourant à la guerre?

Ce que le Pacte interdit, c'est le recours à la guerre contre la partie qui se conforme aux conclusions du rapport et non contre celle qui refuse de s'y conformer. Il faut en conclure que la guerre dans ce cas est licite (1). Il est vrai que le Conseil pourra être saisi par n'importe quel membre de la Société, en vertu de l'article 11, § 1, mais sa nouvelle décision ne pourra pas s'opposer à son premier rapport (2). Si la partie perdante refuse de céder un territoire qui, d'après le rapport du Conseil, ne lui appartient pas, ou de verser une indemnité décidée par le Conseil à l'autre par-

(1) V. G. COHN, *Neutralité et S. D. N.* p. 167. WHITTON, *op. cit.*, p. 482. GONSIÖROWSKI, *op. cit.*, t. II, p. 379.

(2) Art. 11, § 1 : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société ».

tie, elle reste dans une passivité illégale. Le rapport du Conseil est obligatoire pour les Etats. Ceux qui n'admettent pas le caractère obligatoire de ce rapport arrivent à la conclusion, illogique à notre avis, qu'aussi bien la guerre faite par l'Etat gagnant, que la résistance de l'Etat perdant, sont toutes deux licites en même temps. « Si l'Etat gagnant est fort, dit M. Gonsiorowski (1), il pourra recourir aux armes pour se faire justice... » et un peu plus loin : « il faut ajouter que l'attitude de la partie perdante qui reste passive et refuse d'exécuter le rapport du Conseil d'après lequel elle doit, par exemple, verser une indemnité à l'autre partie, est parfaitement licite au point de vue juridique... » Nous ne croyons pas que le Pacte ait prévu une telle inconséquence juridique. La guerre ne peut tout de même être licite à la fois de deux côtés. Les théologiens, lorsqu'ils admirent que la guerre peut être juste de deux côtés, affirmaient que cette situation peut arriver en fait, mais jamais en droit, et que ce résultat est dû au manque d'un tiers départiteur entre Etats. Or, dans le mécanisme du Pacte de la S. D. N., il y a un tiers départiteur, c'est suivant le cas le Conseil, l'Assemblée, etc. Admettre que la décision du Conseil n'est pas obligatoire pour les Etats membres, c'est assimiler le rapport du Conseil pris à l'unanimité avec celui qui a été accepté à la simple majorité. Les effets des deux rapports ne sont pas les mêmes et le paragraphe 7 de l'article 15 en est la preuve, lorsqu'il dit textuellement que, dans l'hypothèse d'un rapport non-una-

(1) GONSIOROWSKI. *op. cit.* t. II, p. 379.

nime « les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. ». Il faut bien qu'il y ait une différence entre ces deux catégories de rapport du Conseil, quant à leurs effets, et nous croyons voir cette différence dans le fait que l'article 15, § 7, n'a qu'une valeur morale alors que l'article 15, § 6, a une portée juridique. On peut ne pas se conformer à une décision du Conseil prise à la majorité, mais pas à un rapport accepté à l'unanimité (1). En interprétant de cette manière le § 6 nous soutenons que la partie gagnante qui déclare la guerre à son adversaire pour le forcer à exécuter le rapport unanime du Conseil fait une guerre licite, et que son adversaire lui résiste — d'une résistance passive ou active, peu importe — illicitement.

Quelle attitude devraient prendre les neutres? Nous entendons par là, les Etats signataires du Pacte, autres que ceux qui sont les parties du différend. Seront-ils obligés de porter à nouveau le différend devant le Conseil et d'attendre son rapport pendant trois mois? Les Etats neutres peuvent-ils intervenir en faveur de l'Etat gagnant? Non, répondent MM. Schüking et Wehberg (2), on ne peut jamais commencer une guerre sans avoir préalablement suivi la procédure pacifique et avoir laissé passer le moratorium prévu à l'article 12. Cette manière d'interpréter

(1) Voir sens contraire O. HOYER : *La sécurité internationale* . Paris 1930, t. II, p. 52.

(2) W. SCHÜKING et H. WEHBERG : *Die Satzung des Volkerbundes*, Berlin 1924, p. 597.

consacre, à notre avis, l'arbitraire et fausse le texte. Elle est arbitraire par ses effets, parce qu'en pratique l'Etat perdant, s'il est plus fort que son adversaire, pourra toujours recourir à la guerre, sans craindre l'intervention d'un Etat tiers qui pourrait empiéter sur ses chances de réussite; c'est donc reconnaître l'autorité du plus fort. Elle fausse le texte, parce que le paragraphe 6 dit : « *Les membres de la société* s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport ». Or, les membres de la société, ce n'est pas la même chose que « les parties du conflit »; par membres de la société, le Pacte ne vise pas les parties en cause, comme on le croit (1), mais tous les membres de la société. Il n'y a pas à craindre non plus qu'en permettant aux neutres d'intervenir dans une telle guerre, on risque de se trouver devant une grande conflagration internationale où les Etats seraient divisés en deux. Dans cette espèce de guerre licite, les Etats tiers ont le droit et non le devoir de rester neutres (2). Seulement, s'ils se décident à rentrer en guerre, ils ne pourront se rallier qu'à l'Etat gagnant et jamais à son adversaire, puisque le Pacte leur interdit de recourir contre la partie qui se conforme aux conclusions du rapport. L'Etat rebelle, même s'il est plus fort que son adversaire, ne saura donc compter que sur ses propres forces.

La même solution s'impose lorsqu'il s'agit d'une affaire soumise à l'Assemblée et si la décision a été acceptée par

(1) SCHÜKING et WEHBERG. *op. cit. ibid.*

(2) Même sens G. COHN, *op. cit.*, p. 167.

les représentants des membres de la Société représentée au Conseil et d'une majorité des autres membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des parties. L'article 15, § 10, du Pacte assimile ce rapport à celui adopté par le Conseil à l'unanimité des Membres autres que les représentants des parties.

2° Les deux parties refusent de se conformer au rapport unanime du Conseil.

Une telle hypothèse peut se produire également. Le Conseil, de même que l'Assemblée de la S. D. N., établit son rapport sur des considérations d'ordre politique. Il est possible que la solution ne contente aucune des parties et que celles-ci refusent de s'y conformer. Quelle est, dans ce cas, la possibilité de régler le différend par rapport à la guerre? Les Etats peuvent se déclarer la guerre, sous la réserve, bien entendu, que contient l'article 12. Le Conseil n'a pas le devoir légal de prendre des mesures pour faire exécuter son rapport; les Etats en conflit sont libres de recourir à la guerre, car le Pacte ne le leur interdit pas. C'est encore un cas de guerre licite (1). La position des Etats neutres n'est pas la même que dans le cas précédent. Ils peuvent apporter leur aide militaire à n'importe quelle partie, sans violer les dispositions du Pacte. L'obligation qu'ils ont assumée, c'est de ne pas recourir à la guerre contre la partie qui se conforme au rapport du Conseil et, comme, dans l'hypothèse que nous examinons, aucune des

(1) Même sens G. SCILLE. *Le Pacte de la S. D. N.*, p. 306.

parties n'accepte de s'y conformer, les Etats membres recouvrent leur droit absolu de guerre. Le droit du plus fort reprend la place d'honneur qu'il avait avant la constitution de la S. D. N. C'est une très grande lacune que le Pacte a laissé subsister et qui pourrait, le cas échéant, détruire la S. D. N. même.

Le Protocole de Genève aurait comblé cette lacune. Si les parties, prescrivait le Protocole, ne veulent pas toutes deux se conformer à la décision rendue, libre à eux. Mais en aucun cas, les Etats ne peuvent recourir à la guerre; l'attitude pacifique leur est imposée. S'ils recourent à la force armée, l'intervention du Conseil peut les en empêcher avec le concours des autres Etats. La guerre n'est permise que dans deux cas : la légitime défense et la guerre de sanction conduite par la S. D. N. (1). L'échec du Protocole de Genève a malheureusement laissé une fissure encore ouverte dans le Pacte.

LA GUERRE LICITE D'APRÈS L'ARTICLE 15, § 7

La concession suprême qu'on a cru devoir faire à la souveraineté se trouve inscrite dans le 7^e alinéa de l'article 15 du Pacte :

« Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la

(1) W. RAAPAT. *Le problème de la sécurité internationale*. Paris 1930, p 379-383.

Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. »

En d'autres termes, liberté entière de régler le conflit même par la guerre. Le même droit absolu de guerre est accordé aux Etats neutres, qui pourront intervenir en faveur d'une partie ou en faveur de l'autre. Faute de pouvoir donner une solution quelconque au différend, les auteurs du Pacte, en reconnaissant leur impuissance à faire régner le droit en toute occasion, sont tombés d'accord pour ne pas empêcher les Etats de vider leurs litiges par la voie des armes. Le rapport non unanime du Conseil ne s'impose en aucune façon. Les projets qui adoucissaient la règle de l'unanimité (projet du général Smuts, projet suisse) ont été repoussés et le Conseil risque de voir son activité entravée par l'opposition d'un seul membre du Conseil. Il est à craindre que cette fissure ne rende inefficace le rôle du Conseil, au moment où il serait le plus opportun. Un seul Etat ami de la partie en cause peut par son veto paralyser une décision de la plus grande importance. On aurait pu mieux faire et, sans aller jusqu'à admettre la simple majorité — la même disposition s'applique au Conseil et à l'Assemblée — se contenter d'une majorité des 2/3 ou des 3/4. Le projet du général Smuts prévoyait qu'une minorité de trois voix pourrait frapper de nullité toute décision ou toute résolution du Conseil (1). Tous les projets tendant à s'éloigner de la règle de l'unanimité se heurtèrent à la même objection : la S. D. N. n'est

(1) V. G. SCHELLE. Les 21 « suggestions » du général Smuts, dans le Pacte de la S. D. N., p. 426, n° 12.

pas un super-Etat et, par conséquent, doit suivre le système traditionnel des conférences diplomatiques qui exige l'unanimité de ses décisions. Bien que nous ne voyons pas non plus dans la S. D. N. telle qu'elle existe un super-Etat, nous estimons que le Conseil ou l'Assemblée auraient pu faire accepter leur rapport à une majorité renforcée sans devenir par là un super-Etat. Voici pourquoi : la S. D. N. a été créée par une convention entre Etats indépendants qui lui ont accordé certains droits. Ses décisions ont donc à leur base une *convention* librement consentie par les Parlements respectifs et par laquelle les Membres donnent à la S. D. N. le droit d'agir en certaines circonstances en leur nom et pour leur compte. Or, quand il s'agit de voter un rapport conforme à l'article 15 § 7, les parties intéressées ne comptent pas dans le calcul de l'unanimité et ce sont toujours les représentants des autres Etats qui décident de la solution qui doit être acceptée par les intéressés. Rien ne s'oppose au point de vue super-étatique à ce que la décision, au lieu d'être prise à l'unanimité, soit acceptée à une majorité renforcée. En réalité, comme l'observe M. Scelle (1), « le Conseil n'a de pouvoir propre de décision que dans les cas très rares où le Pacte le spécifie expressément » ; en dehors de ces cas, il puise les considérants de son rapport dans les dispositions du Pacte, il n'a pas « d'autorité constitutionnelle de compétence générale supérieure à celle des Etats et de leurs Parlements » ; en dernier lieu, c'est l'action des Etats qui concourt à l'exécution

(1) G. SCELLE. *op. cit.*, p. 290.

de son rapport. C'est sur cette voie que devraient s'orienter les efforts de ceux qui veulent fortifier l'influence de la S. D. N., car l'unanimité sera difficilement acquise dans les situations vraiment graves pour la paix.

L'ARTICLE 15 § 8 DU PACTE DE LA S. D. N.

En consacrant une section spéciale du Chapitre II à l'étude du § 8, nous le faisons non parce que cet alinéa contient, à notre avis, un nouveau cas de guerre licite, mais parce qu'une très forte majorité de commentateurs du Pacte y voient une imperfection de celui-ci qui aurait volontairement laissé ouverte la porte de la guerre. L'article 15 § 8 soustrait au contrôle et à l'influence des organes de la S. D. N. toute une série d'affaires juridiques et politiques dont la compétence relève uniquement de la juridiction interne de chaque Etat. Toutes ces questions que les Anglais appellent « affaires domestiques » constituent le domaine « réservé ». Il est impossible de déterminer le contenu exact de ce domaine. Ce qui est certain, c'est que son étendue tend à se resserrer au fur et à mesure que les relations internationales se développent et que l'interdépendance des Etats se marque plus fortement. « La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine réservé ou exclusif d'un Etat — dit l'avis de la Cour de justice internationale du 7 février 1923 — est une question essentiellement relative. Elle dépend

du développement des rapports internationaux. C'est ainsi que dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont en principe de l'avis de la Cour comprise dans ce domaine ».

Nous n'avons pas à nous occuper ici de la nature juridique du domaine réservé. La question ne nous intéresse pas par rapport à notre sujet. Nous tenons seulement à constater qu'une série assez grande de conflits internationaux peut être soustraite à la juridiction des organes de la S. D. N. dès qu'il est prouvé que le différend porte sur une question de droit interne et qu'aucun traité n'a changé le caractère du conflit.

Rien ne s'oppose à ce que l'Etat compétent renonce à une partie de ce domaine réservé pour des avantages quelconques concédés à lui par un autre Etat ou même sans aucun profit matériel, en se désistant en faveur d'un tribunal international ou d'arbitres. Un Etat peut, s'il le veut, restreindre sa compétence. Il est souverain de le faire. Cette renonciation peut être totale ou partielle, suivant l'accord intervenu entre les parties. La question de savoir si, à un moment donné, un différend relève ou non de la compétence exclusive d'un Etat, dépend d'une complexité de faits qui est propre à chaque cas en particulier; aucune règle ne peut être établie. C'est donc l'appréciation plus ou moins juste qui en fixera le caractère, le cas échéant.

Qui peut élever l'exception d'incompétence? Le Conseil ne peut pas aborder d'office l'examen de cette exception. Il doit attendre que l'exception lui soit soumise par une des parties. D'autre part, il n'est pas sans intérêt de savoir

laquelle des parties est en droit d'invoquer l'article 15 § 8 qui, s'il était reconnu applicable en l'espèce et retenu par le Conseil, aurait pour effet le déclinaire de compétence. Le texte s'exprime ainsi : « Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans son rapport, mais sans recommander aucune solution ». C'est une concession faite à la souveraineté — intérieure, bien entendu, car il n'y a pas, d'après nous, de souveraineté extérieure — qui autorise l'Etat en cause à faire valoir cette faculté quand il le jugera nécessaire. Seule la partie d'après laquelle le litige porte sur une question que le droit international laisse à sa compétence exclusive, peut invoquer la fin de non recevoir mentionnée dans l'article précité. L'autre ou les autres parties en cause n'ont pas le droit de s'en prévaloir. Le texte même le spécifie, en parlant de la compétence exclusive de « cette partie ». A plus forte raison, lorsqu'il s'agit d'une simple faculté, l'ayant-droit peut-il renoncer à l'opposer devant les organes compétents. Bien plus encore, un Etat peut y renoncer par avance directement, par l'acceptation de l'arbitrage, soit pour un cas spécial, soit par un traité général d'arbitrage. C'est ce qui est déjà arrivé dans les traités passés entre la Suisse et l'Italie le 20 septembre 1924, et avec la France le 6 avril 1925, où il est mentionné que l'arbitrage était accepté sans aucune réserve pour « tous les différends de quelque nature qu'ils soient ».

Le grand progrès du Pacte est d'avoir donné au Conseil

seul le droit d'apprécier si vraiment l'objection élevée était bien fondée. Il n'en a pas été ainsi avant le Pacte. A la conférence de La Haye où la question de l'arbitrage figurait parmi les points principaux du programme, on se souvient que, même pour les cas soi-disant obligatoires de soumission à l'arbitrage, il y avait la fameuse formule qu'on a ajoutée : « en tant qu'ils ne touchent ni à l'honneur national, ni aux intérêts vitaux des Etats contractants ». Et, comme les Etats pouvaient apprécier souverainement s'ils se trouvaient dans une telle situation, leur engagement de recourir à l'arbitraire se transformait pratiquement en une obligation facultative.

Le progrès réalisé n'est pas terminé. Il a néanmoins une très grande valeur. Nous ne doutons pas que le Conseil saura maintenir l'impartialité dont il a fait preuve jusqu'à présent dans l'appréciation de l'article 15 § 8. Sa façon de résoudre les problèmes difficiles qui lui ont été soumis constitue certainement une bonne garantie pour l'avenir. Il ne faut pas oublier seulement, que le caractère du Conseil est essentiellement politique et que, lorsqu'on veut que la justice règne, on doit avoir toujours présent à la mémoire que les deux notions de justice et de politique extérieure se sont trouvées souvent en désaccord. Le Conseil a eu l'occasion de statuer sur quelques différends où l'exception d'incompétence était fondée sur l'article 15 § 8. Parmi ces cas, se trouve notamment le conflit entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc, zone française. Nous sommes heureux de pouvoir constater que le Conseil a fait

usage de la faculté que lui donnait l'article du Covenant, en faisant appel à la Cour permanente de Justice internationale, pour lui demander son avis consultatif. Mais nous voudrions que cet avis ne fut pas seulement consultatif mais obligatoire. Ce n'est pas affaiblir l'autorité du Conseil que de lui demander de s'adresser à un organe judiciaire. Au contraire, son rapport aura plus d'autorité encore, lorsque l'influence du « politique » sera moins grande. Il faut déplorer qu'un commencement dans cette voie qui avait été fait dans le Protocole de Genève en 1924 par la première Commission soit resté sans lendemain, faute de la ratification du Protocole par l'Angleterre. L'article 5 spécifiait : « Si pendant le cours d'une des procédures prévues à l'article 4 ci-dessus, l'une des parties prétend que le différend ou une partie du différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence de cette partie, les arbitres consulteront sur ce point la Cour Permanente de Justice Internationale par l'entremise du Conseil. L'avis de la Cour lira les arbitres qui se borneront, si cet avis est affirmatif, à le constater dans leur sentence... »

Examinons la situation qui résulte, après un rapport du Conseil, du système du Pacte de la S. D. N. Dans l'hypothèse où le rapport du Conseil n'est pas accepté par tous les membres du Conseil, l'exception soulevée n'est pas prise en considération et la procédure du procès suit son cours normal. Si par contre, le rapport est accepté à l'unanimité, deux situations peuvent en résulter :

a) L'exception de l'article 15, § 8 n'est pas reconnue comme bien fondée.

b) Elle est prise en considération.

Dans le premier cas, le Conseil continue la procédure afin d'arriver à régler le conflit qu'on lui a soumis. Dans le second cas, le différend est arrivé à un point mort. « Le Conseil le constatera — dit le Pacte — mais sans recommander aucune solution ». Que signifie cette phrase et quelle est la position qui s'impose aux parties du litige? On a soutenu que les Etats pouvaient se faire la guerre, que nous étions en présence d'un cas de guerre licite toléré par le Pacte et que l'état de paix n'était plus obligatoire pour les Etats. On se trouve, dit-on, en face d'un rapport unanime du Conseil et, conformément à l'article 12 du Covenant, la seule obligation qui incombe aux Etats, c'est d'attendre trois mois avant de recourir aux armes. « Si on avait voulu interdire la guerre — écrit M. Georg Cohn (1) — en ce cas, on aurait pu expressément le dire et cela d'autant plus qu'il se serait agi alors d'une restriction positive de très grande portée dans le droit de recourir à la guerre, voire même de la seule interdiction sans réserve que le Pacte aurait prévue contre le recours à la guerre et qui pourrait être formulée ainsi : « le recours à la guerre contre un Etat, à l'occasion d'une question qui ressort exclusivement sous sa propre compétence, est interdit. » M. John B. Whittton est du même avis : après un délai de trois mois à partir du jour où le rapport a été établi, la guerre devient licite (2). Le Pacte, quand il a voulu interdire la guerre, l'a

(1) G. COHN. *Neutralité et S. D. N.*, p. 168.

(2) J. B. WHITTON, *op. cit.*, dans *Recueil des Cours*, Académie de droit international de la Haye, 1927, t. II, p. 484. Même sens, voir GONSIOROWSKI, *op. cit.*, t. II, p. 370.

spécifié. Ici, il ne dit rien. Il faut donc en conclure que la guerre est permise.

Pour nous, cette interprétation de l'article 15 § 8 est trop rigide et même si elle correspondait *stricto sensu* à la lettre du Covenant, elle s'éloignerait beaucoup de l'esprit du Pacte en général et de l'équité en particulier. Voici les raisons pour lesquelles nous croyons pouvoir soutenir cette thèse :

1° Les Etats membres de la S. D. N. se sont interdits d'intervenir dans les actes qui constituaient le domaine réservé et ils ont privé le Conseil qui les représentait, grosso modo, de donner même un avis, quel qu'il soit, dès qu'un conflit de cette nature lui serait soumis. La S. D. N. n'a pas, par conséquent, à se préoccuper d'un tel acte qui regarde exclusivement l'Etat qui l'a édicté et qui tient de sa souveraineté intérieure. Du moment que la S. D. N. donc ses membres n'ont pas le droit d'intervenir au nom du droit international, n'est-il pas absurde d'en déduire qu'un seul de ses membres pourrait imposer sa volonté afin de contraindre son adversaire par la force des armes, à modifier une situation juridique qui a été créé sans aucune violation du droit international? Que le droit international n'a pas été violé, c'est le Conseil même qui le constate, et ce n'est qu'après cette constatation que le conflit se range légalement dans les affaires prévues par l'article 15, § 8.

2° On invoque encore dans l'interprétation que nous réfutons, l'article 12 du Pacte. Aux termes de cet article,

la guerre est permise après l'expiration d'un délai de trois mois à partir du « rapport du Conseil ». Seulement, il faut s'entendre sur la question de savoir de quel rapport il s'agit. Au cours d'un différend, le Conseil peut établir plusieurs rapports; d'après nous, l'article 12 se réfère au rapport du Conseil qui donne une *solution* et met fin à un litige. Que le rapport soit admis à l'unanimité ou non, cela n'a pas d'intérêt. L'essentiel, c'est que le Conseil se soit prononcé sur le *fond* du conflit. Ce n'est qu'à partir de ce moment qu'il faut compter le délai de trois mois. Or, nous ne nous trouvons pas dans cette hypothèse. Le Conseil non seulement ne s'est pas prononcé définitivement sur le fond de l'affaire mais, bien plus, il constate expressément qu'il lui est défendu de l'examiner parce qu'incompétent. Le rapport du paragraphe 8 a un caractère tout particulier. Le Conseil, en reconnaissant que le conflit porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de *l'une* des parties, affirme implicitement que seul le droit national interne de cette partie est compétent. Cela équivaut à dire que le droit international ne connaît pas de titres valables sur lesquels pourrait s'appuyer la partie adverse pour s'immiscer dans le domaine litigieux (1). La décision du Conseil indique de quel côté est le droit et, en bon raisonnement, le droit ne peut être que d'un seul côté. Comme le dit très judicieusement M. le professeur de Lapradelle (2) : « Dès l'instant que dans l'article 15, § 8, il y a détermination de la compétence d'un

(1) V. REDSLOB. *Théorie de la S. D. N.*, p. 84.

(2) A. DE LAPRADELLE. *Cours de doctorat* EPAQ-EPAE, p. 12.

Etat par le droit, l'Etat dont l'attitude est reconnue comme juridiquement permise, n'a fait qu'user de son droit... Dès lors que l'Etat se trouve dans une situation conforme au droit et qu'il exerce sa compétence dans les limites du droit, il n'y a aucune force qui puisse intervenir contre lui » (1). Il nous semble donc monstrueux que des auteurs aient pu en conclure que la guerre était permise, quoique le Conseil ait trouvé qu'en l'espèce l'Etat n'a pas dépassé sa compétence et n'a pas violé un devoir international.

3° Argument d'ordre historique. L'article 15, § 8, a été inséré dans le Pacte sous la pression américaine par le président Wilson. La crainte soulevée en Amérique, de voir la S. D. N. s'immiscer surtout dans leur réglementation sur l'immigration avait déterminé les auteurs du Pacte à l'intercalation du paragraphe 8 (2). Si la guerre était permise dans ce cas, il faudrait en déduire que les Américains ont donné à une guerre qui pouvait éventuellement leur être déclarée, le caractère de guerre licite. Il est peu vraisemblable qu'ils auraient tant insisté à leur propre désavantage. Il est plus probable qu'ils ont voulu interdire la guerre dans des situations pareilles.

Que le Pacte, tout en voulant prohiber la guerre, aurait pu formuler le paragraphe 8 de l'article 15 plus clairement, nous en convenons. La formule de rédaction que nous propose M. Georg Cohn est certainement plus adéquate. Mais faute d'une clarté aussi parfaite, en résulte-t-il que

(1) *Ibid.*, p. 18.

(2) Voir A. VAN DOTH. *De l'interprétation de l'article 15, § 8, du Pacte de la S. D. N.*, p. 45 et suiv.

les artisans du Pacte aient laissé persister la guerre? Nous ne le croyons pas. A notre tour, nous pourrions répondre de la même manière à l'objection de M. G. Cohn. Si les auteurs du Pacte avaient voulu laisser aux parties la possibilité de trancher en dernier lieu leur différend par la guerre, ils auraient pu le dire expressément comme ils l'ont déjà fait dans le même article, au paragraphe 7, où il est dit qu'en cas d'une recommandation non unanime, « les parties se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ». Faute d'une telle mention à la fin du paragraphe 8 ne résulte-t-il pas plutôt que la guerre n'est pas permise dans le cas des affaires domestiques?

M. Scelle croit qu'il s'agit ici d'une prédominance du droit interne sur le droit international et critique vivement cette disposition (1). « C'est une hérésie juridique. Le droit interne ne doit jamais aller à l'encontre du droit international; s'il en contredit les règles, il doit céder devant elles et s'y conformer ». Nous convenons en principe avec M. Scelle que le droit interne ne doit pas constituer un obstacle au développement du droit international. Et c'est justement la consécration de ce principe-même que nous croyons trouver dans le paragraphe 8 de l'article 15. Ce n'est pas un rapport de subordination que contient l'alinéa incriminé, mais un rapport d'interdépendance et de coordination. Notre alinéa se rapporte aux questions qui

(1) G. SCELLE. *Le Pacte de la S. D. N. et la liaison avec le traité de paix*, p. 312 et suiv. Aussi dans : *L'œuvre de la S. D. N.*, t. I, p. 131. De même : O. HOIJER. *Le Pacte de la S. D. N.*, p. 269.

ne sont pas réglées par le droit international parce qu'elles ont un caractère purement interne. Les autres Etats peuvent invoquer un intérêt à défendre, mais non une lésion de leur droit. Les affaires domestiques du droit interne exclusivement, ne peuvent pas être réglementées par le droit international et par conséquent ne constituent pas une violation de celui-ci. Il n'y a pas ici de prédominance d'une discipline juridique sur une autre. Le domaine d'action du droit interne est différent de celui du droit international et il n'y a pas d'empiètement de l'un sur l'autre. L'avis consultatif de la C. P. J. I., à l'occasion du différend franco-britannique au sujet des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc, nous semble avoir le même sens. D'après la Cour, la question de nationalité à l'heure actuelle est en principe une question de droit interne et le droit international n'y peut rien. Parfois, comme il est arrivé, avec ces décrets de nationalité, le caractère peut passer du domaine interne au domaine international. Dans ce dernier cas seulement, le Conseil est appelé à statuer le différend. Pour la même raison, échappent à la compétence de la S. D. N. les questions d'émigration et d'immigration qui peuvent être réglementées par chaque Etat en particulier sans qu'un autre Etat puisse voir dans cette législation un *casus belli*.

LES SANCTIONS MILITAIRES DE L'ARTICLE 16.

L'article 16 stipule :

1°) Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

2°) En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

3°) Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduite au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour

faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ».

Nous sommes persuadés qu'il n'est pas exagéré de voir dans l'article 16 l'élément principal du maintien de la paix. La sanction qu'il contient est d'une importance capitale et, il suffit qu'elle puisse être appliquée si besoin est pour qu'on ne craigne pas les violations des articles visés. Les projets italien et français, très supérieurs à d'autres égards, prévoyaient des sanctions graduées : sanctions diplomatiques, juridiques et économiques d'abord, sanctions militaires ensuite. Le système actuel du Pacte est, croyons-nous, bien meilleur. Lorsqu'on veut réprimer la guerre, tout ménagement sert à rebours. La sanction est d'autant plus utile au point de vue préventif qu'elle est plus nette et plus énergique. Le coup fait, on trouve toujours des excuses pour retarder les sanctions militaires. On prétexte que la victime avait fait des préparatifs de guerre, que l'agresseur a eu recours par la force des circonstances à une guerre préventive, qu'il était en état de légitime défense et quantité d'autres excuses bien connues dans l'histoire de la diplomatie. Il ne faut pas laisser à l'agresseur l'espoir même d'entrevoir que les sanctions militaires pourraient ne pas suivre ou être retardées. Dès qu'on a déchaîné la guerre, on doit l'arrêter à tout prix. En effet, si l'on sait où et comment elle commence, il est difficile de connaître la tournure qu'elle prendra par la suite.

Notons d'ailleurs que les mesures militaires prises par le Conseil, en vertu de l'article 16, ne constituent pas une

guerre licite, ni même une guerre. En premier lieu, aux termes du § 1^{er}, le Conseil n'intervient que lorsqu'un Membre de la Société « recourt à la guerre » ; la guerre existe donc avant toute intervention de la S. D. N. En second lieu, le Conseil ne fait qu'user d'un droit qui lui a été conféré par les Membres de la Société et qui a été ratifié par leurs Parlements en son temps. La contrainte militaire ne dérive pas de l'arbitraire des organes de la S. D. N., car elle ne comporte aucun profit matériel pour les Etats qui interviennent et ne peut avoir d'autre but que d'étouffer la guerre qui a éclaté. Une fois cette fin accomplie, la contrainte militaire reste sans objet. Nous avons montré dans le chapitre qui traite de la définition de la guerre, que l'élément caractéristique de la guerre est l'emploi de la force pour imposer à un Etat une obligation qu'il ne reconnaît pas. Cet élément essentiel manque dans l'application des sanctions militaires qui, comme nous venons de le dire, sont basées sur l'acceptation antérieure des belligérants. Ce n'est donc pas une guerre proprement dite que le Conseil organise contre ses Membres, c'est l'exécution forcée d'une obligation à laquelle les Etats ont accepté eux-mêmes d'être contraints. Sur ce point, le projet français était plus avancé et plus pratique. Il prévoyait un généralissime international et un service d'état major international où chaque Etat désigne un ou plusieurs officiers qui le représentent, et qui est chargé de la conduite éventuelle des forces communes.

La préparation des sanctions militaires a été âprement combattue dans le mémorandum de M. Rutger. Elle n'est

pas, disait-il (1), favorable « au développement de la confiance mutuelle entre les Etats membres de la S. D. N., si en même temps ne sont pas organisées des procédures pacifiques propres à régler tous les différends internationaux... ». C'est à tort qu'on a porté cette critique. La force est un auxiliaire indispensable au droit. Celui-ci n'est respecté — l'histoire nous le prouve surabondamment — que lorsque la force lui accorde son concours. Plus la force mise au service du droit est grande, plus le droit est respecté. Quant à la « confiance mutuelle » des Etats, elle ne peut exister que dans une société organisée sur la base du droit; dans une telle société, la confiance est une réalité et les procédures pacifiques viennent d'elles-mêmes, s'imposent par la force des choses.

Qui est compétent pour décider s'il y a ou non rupture du Pacte? La question a été très discutée et la conclusion à laquelle est arrivée la majorité des auteurs, affaiblit énormément la portée des dispositions de l'article 16. On a laissé, dit M. Redslob (2), « aux membres individuels de la S. D. N. le soin d'établir si le forfait typique est commis, c'est-à-dire si une guerre de surprise est déchaînée... Lui seul apprécie la question de savoir si cette condition est remplie. C'est donc un ostracisme que chaque Etat édicte pour son propre compte ». Certes, on invoque l'autorité morale du rapport du Conseil qui aura une grande influence pour amener l'accord entre les membres de la société. Mais il ne s'agit pas simplement ici d'une décision à valeur

(1) *Journal officiel de la S. D. N.* 1928, n° 169.

(2) REDSLOB. *Théorie de la S. D. N.*, p. 88.

morale. Comme nous l'avons montré en parlant de l'article 10, on est en face d'une obligation juridique et obligatoire pour les Etats membres. M. Léon Bourgeois disait (1) à la Conférence de la Paix de 1919, que les obligations contenues dans le Pacte signifiaient « que les Gouvernements s'engagent à demander à leurs organes constitutionnels les moyens de remplir les *obligations précitées* » (2). On ne saurait obliger davantage un Etat indépendant, car l'obligation existe et pour l'exécuter, chaque Etat doit évidemment en demander les moyens aux organes compétents.

Pour M. Raafat (3), l'application des sanctions économiques constitue une obligation qui s'impose aux Etats membres de la S. D. N., dès qu'il y a violation du Pacte. « L'application des sanctions militaires ne constitue pas au contraire une obligation, mais une simple faculté ». Cette différence résulte, au dire de notre auteur, du texte même qui parle d'« engagement » dans son premier paragraphe et de « recommandation du Conseil », dans le second paragraphe. Mais puisque l'on discute sur une question de mots, qu'il nous soit permis de relever que le troisième paragraphe du même article qui établit le complément des obligations mentionnées dans les deux premiers alinéas, dit que les membres de la société « conviennent » en outre, de prendre les dispositions nécessaires pour faciliter le pas-

(1) Voir PICCIONI, dans *Revue générale de Droit international public*, 2^e série, t. V, p. 245.

(2) Non souligné dans le texte.

(3) W. RAAFAT. *Le problème...*, p. 222 et 223.

sage à travers leur territoire des forces de tout membre qui participe à une action **commune** pour faire respecter les engagements de la Société. L'action **militaire** résulte donc d'une *convention* qui comprend forcément la notion d'obligation et n'est pas facultative.

En attribuant au rapport du Conseil une valeur simplement morale, il peut arriver que les membres de la Société, faute de pouvoir s'entendre sur la question de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte et d'où elle provient, se groupent légalement en deux énormes groupes se dressant l'un contre l'autre. Il n'y avait pas besoin pour cela d'un rapport du Conseil et moins encore d'un rapport unanime.

C'est encore par cette interprétation trop étroite de l'article 16 que M. Whitton tire la conclusion suivante : en cas de guerre licite, la neutralité des membres est entièrement légitime; en cas de guerre illicite, bien qu'interdite en principe, la neutralité, à cause des imperfections du Pacte, est possible même lorsque les sanctions obligatoires comportent des mesures qui interdisent cette neutralité. A notre sens, la neutralité interdite indirectement par l'article 16 est possible dans l'hypothèse des sanctions militaires, non pas à cause de l'imperfection du Pacte qui nous semble assez complet sur ce point, mais par son interprétation inexacte. La S. D. N. ne pouvait pas — puisqu'elle n'est pas un super-Etat — imposer aux membres l'obligation juridique de suivre ses recommandations. L'exécution reste à la charge particulière des Etats qui ont le *devoir* de

(1) J. WHITTON. *op. cit.*, p. 520.

s'y conformer s'ils ne veulent pas s'exposer à violer les engagements qu'ils ont pris en apposant leur signature sur le Pacte. Si la conclusion de M. Whitton était exacte, il s'ensuivrait que les Etats membres seraient libres de garder leur neutralité aussi bien en cas de guerre licite qu'en cas de guerre illicite; en d'autres termes, ils pourraient bénéficier de la neutralité perpétuelle. Or, la seule neutralité que la S. D. N. ait reconnue, pour des raisons tout à fait spéciales et après de longs débats, est la neutralité de la Suisse; per a contrario, les autres Etats ne peuvent se trouver dans une situation similaire.

LES GUERRES LICITES DE L'ART. 17 DU PACTE DE LA S. D. N.

Nous avons examiné jusqu'ici les cas de guerre licite entre les membres de la S. D. N. Avec l'art. 17 nous aurons l'occasion d'étudier les relations entre les Etats étrangers à la S. D. N. par rapport à la guerre. Cet article prévoit : 1° En cas de différend entre deux Etats dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

2° Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle

mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

3° Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société, aux fins de règlement du conflit recourt à la guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'art. 16 lui sont applicables.

4° Si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

Tout d'abord, il faut remarquer que l'existence de l'article 17 du Covenant est due à sa non-universalité, ce qui n'est pas sans inconvénient pour l'institution qui a voulu donner une directive nouvelle aux relations internationales, en mettant à leur base le règne du droit. Il serait malaisé de trouver le fondement juridique de l'immixtion de la S. D. N. dans les affaires des Etats qui ne sont pas signataires, du Covenant. La raison de l'existence de cet article réside dans le souci du maintien de la paix. Bien qu'à l'aide des pouvoirs reconnus au Conseil, l'article 17 puisse apporter de grands services au monde, il faut reconnaître que l'action du Conseil agissant conformément à cet article, est basée sur l'arbitraire des Etats membres de la S. D. N., lorsqu'ils astreignent des Etats tiers à soumettre leurs litiges à un organe dont ils ne reconnaissent pas la compétence. C'est un effet de l'anarchie internationale qui régit malheureusement encore les rapports entre Etats.

Hâtons-nous d'ajouter que, dans l'état actuel des choses, cela constitue un mal nécessaire et remédiable. En effet, la S. D. N. étant une association d'Etats indépendants et ouverte à toute Nation qui voudrait y rentrer, les Etats sont libres d'adhérer au Pacte et de devenir membres de la ligue, avec les mêmes droits et devoirs que les autres membres. L'intervention du Conseil dans les relations des Etats non-membres se justifie par l'interdépendance qui existe entre tous les peuples sans distinction, qu'ils soient membres ou non de la Société.

De quel conflit doit-il s'agir pour que le Conseil soit autorisé à intervenir? D'après M. Gonsiorowski (1), « l'article 17 est applicable non seulement dans le cas prévu à l'article 15 du Pacte, lorsqu'il s'agit d'un différend susceptible d'entraîner une rupture, mais aussi en cas de tout différend » ; autrement, l'intervention risquerait d'être parfois tardive. Nous croyons qu'il serait exagéré d'attribuer au Conseil de tels pouvoirs. Si la S. D. N. n'est pas un super-Etat par rapport à ses membres, elle l'est encore moins vis-à-vis des tiers. Or, dans l'hypothèse d'un conflit entre les Etats de la Société, le Conseil ne peut intervenir que si le conflit est grave et peut entraîner une rupture. On ne saurait imposer à un Etat étranger à la S. D. N. plus de devoirs que n'en ont les membres mêmes.

Le premier paragraphe décrète que l'Etat ou les Etats non-membres sont *invités* à accepter temporairement pour le règlement du conflit, les obligations prévues par les

(1) M. GONSIOROWSKI. *op. cit.*, t. II, p. 392.

articles 12 à 16 du Covenant. Ils sont libres d'accepter ou de refuser cette invitation. La situation qui nous intéresse, c'est de savoir ce qui se passe en cas de refus. Plusieurs hypothèses sont à prévoir :

1° S'il s'agit d'un conflit entre un membre et un non-membre de la S. D. N. et que l'Etat invité recoure à la guerre contre un membre de la S. D. N., le Conseil peut faire état des dispositions de l'article 16 en recourant à la contrainte armée.

2° Si, par contre, c'est l'Etat membre qui prend les armes le premier, le Pacte ne prévoit rien. Le Conseil pourra recommander sans que le Pacte l'y oblige, soit l'abstention, soit l'intervention pour mettre fin à la guerre. Cette dernière solution est plus probable dès qu'il s'agit des Etats signataires du Pacte Briand-Kellog.

3° Il se peut que les deux parties refusent l'invitation du Conseil. Le Conseil pourra intervenir en vertu de l'article 11 qui lui confie la mission de sauvegarder la paix des nations, mais il n'aura pas le droit de se servir de l'article 16, ce qui constituerait un cas de guerre illicite.

4° Lorsque les Etats en conflit n'acceptent pas de soumettre leur différend au Conseil et ne sont pas membres de la S. D. N., la guerre est licite.

Si les parties acceptent toutes les deux de soumettre au Conseil le différend, la guerre peut revêtir un caractère licite, comme nous l'avons vu en étudiant les articles 15 et 16 du Pacte.

LE PACTE DE RENONCIATION A LA GUERRE

Les lacunes que nous venons de signaler dans le mécanisme du Pacte de la S. D. N. d'une part, la non-adhésion des Etats-Unis à la Société de l'autre, constituaient un grave danger pour la stabilité de la paix. Dans une éventuelle conflagration mondiale, le rôle des Etats-Unis, s'il s'exerçait à l'encontre de la politique de la S. D. N., pourrait avoir sur celle-ci une influence fatale. C'est pour combler ces deux inconvénients que fut signé le Pacte de Paris, le 27 août 1928, connu aussi sous le nom de Pacte Briand-Kellog, qui furent ses principaux artisans.

Le 6 août 1927, à l'occasion du dixième anniversaire de l'entrée de l'Amérique dans la guerre mondiale, M. Aristide Briand, alors ministre des Affaires étrangères de la France, adressa au peuple américain une déclaration en vue d'une politique de paix et d'un esprit de paix. Les termes de cette déclaration émouvante et profondément pacifiste « allèrent droit au cœur de la génération présente, comme personne n'y était parvenu depuis le message de guerre du président Wilson, dit M. Shotwell (1). Au nom de la démocratie française, M. Briand offrait à la démocratie d'outre-Atlantique de reconnaître désormais la guerre comme hors la loi, ne pouvant jamais constituer un instrument de politique nationale. « Ainsi, dit M. Briand, dans son message, deux grandes nations amies, également

(1) JAMES SHOTWELL. *Le Pacte de Paris*. Paris 1930, p. 43.

dévouées à la cause de la paix, auraient fourni au monde la meilleure illustration à cette vérité que la réalisation la plus immédiate à atteindre n'est pas tant le désarmement que la pratique de la paix ». Le gouvernement américain ne pouvait laisser sans réponse le gouvernement français. Un mouvement favorable se dessine, ayant à sa tête comme personnalités notoires les professeurs Nicholas Murray Butler, Shotwell, l'avocat Levinson et le sénateur Borah. La presse américaine, après une courte hésitation, accueillit très bien l'idée lancée par la France. M. Frank B. Kellog, alors secrétaire d'Etat américain, prit l'affaire en main avec persévérance, pour la mener jusqu'au bout. M. Levinson, arrivé à Paris quelques jours après que le message avait été communiqué au peuple américain, se mit aussi au service de la nouvelle idée. Les critiques injustifiées d'Etats à l'esprit militariste à l'égard de la France, restèrent sans objet. L'action politique était d'autant mieux venue que la France avait refusé la participation à la Conférence à cinq pour la limitation des armements navals, qui lui avait été proposée par le président Coolidge. Peu importe si la proposition française eut des dessous politiques autres que ceux qui résultent de la lecture du Pacte. L'essentiel était qu'une convention dans ce sens put apporter un soulagement aux rapports internationaux. C'était tout ce qu'il fallait. Le droit absolu des Etats de recourir à la guerre devait être limité. La France a limité ce droit en apposant sa signature au Pacte de la S. D. N., des traités de Locarno, du Protocole de Genève, etc. Il lui restait encore une étape à franchir. C'est toujours elle qui a pris l'initiative de continuer dans la bonne voie.

Au lieu d'un traité bilatéral d'amitié perpétuelle, la note diplomatique envoyée le 28 décembre 1927 par le ministre des Affaires étrangères des Etats-Unis au gouvernement français, préconise une déclaration collective des principales nations du monde, poursuivant le même but. Ce qu'il y avait à changer aux suggestions françaises, c'était l'ampleur à donner au Pacte. Nous laisserons de côté le travail préliminaire et la correspondance diplomatique échangée entre les divers gouvernements pour aboutir à la rédaction définitive du Pacte, afin d'analyser ce document dans la forme où il se trouve après sa signature.

Le Pacte de Paris, comprenant trois articles, est libellé comme suit :

ARTICLE PREMIER. — *Les hautes parties contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends nationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.*

ART. 2. — *Les hautes parties contractantes reconnaissent que le règlement de la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques.*

ART. 3. — *Le présent traité sera ratifié par les hautes parties contractantes désignées par le préambule, conformément aux exigences de leurs constitutions respectives, et*

il prendra effet entre elles dès que tous les instruments de ratification auront été déposés à Washington.

Le présent traité, lorsqu'il aura été mis en vigueur ainsi qu'il est prévu au paragraphe précédent, restera ouvert aussi longtemps qu'il sera nécessaire pour l'adhésion de toutes les puissances du monde... »

Le Pacte prévoit ensuite les dispositions de procédure.

Quelles sont les guerres licites que laisse subsister le Pacte précité? Comme nous l'avons vu plus haut, les signataires du Pacte de renonciation s'interdisent d'employer entre eux ce mode de règlement des futurs différends. Mais est-il besoin d'ajouter que cette obligation n'est pas absolue. En acceptant de signer le Pacte, l'Empire Britannique a fait une réserve. Dans la note du 19 mai 1928 à l'Ambassadeur des Etats-Unis à Londres, le gouvernement britannique disait notamment dans son X^e paragraphe (1) : « ... La rédaction de l'article premier, en ce qui concerne la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, rend désirable que je rappelle à Votre Excellence qu'il existe certaines régions du monde dont le bien-être et l'intégrité présentent un intérêt spécifique et vital pour notre paix et notre sécurité. Le Gouvernement de Sa Majesté s'est toujours efforcé, dans le passé, de marquer clairement qu'aucune intervention en ce qui concerne ces régions ne saurait être tolérée de sa part; leur protection constitue pour l'Empire Britannique une mesure de légitime défense. Il importe qu'il soit clairement entendu

(1) *Ministère des Affaires Etrangères. Pacte général de renonciation à la guerre. Document n° 17.*

que le Gouvernement de Sa Majesté n'accepte ce nouveau traité qu'à la condition expresse qu'il ne porte en rien préjudice à sa liberté d'action en la matière. » Quelles sont donc ces « certaines régions du monde » ? Le gouvernement britannique ne le dit pas. On est porté à croire que la réserve vise l'Egypte, le canal de Suez, la Péninsule Arabique et le golfe Persique. Le 14 août 1928, le peuple égyptien soumit une forte protestation aux gouvernements intéressés à la signature du Pacte, en disant (1) : « L'Egypte tient à faire ressortir que la réserve contenue dans le paragraphe X du document britannique ne lui est point applicable, mais encore et surtout que la paix du monde ne saurait être assurée tant que des droits imprescriptibles seraient menacés et tant que dans la hiérarchie des intérêts apparemment opposés, les Grandes Puissances feraient passer les intérêts complémentaires de l'une d'elles avant les intérêts essentiels et vitaux des Nations moins puissantes, ou si enfin une pareille réserve devait couvrir les entreprises d'un impérialisme n'ayant d'autre signification que la force ». On voit d'ici la complication qui pourrait naître de la liberté d'action que le Gouvernement britannique se réserve « dans certaines régions du monde ». La remarque de M. Raafat (2) nous semble très juste lorsqu'il dit que l'Angleterre confond les territoires britanniques avec les intérêts britanniques, en portant sa frontière et par suite sa légitime défense, aux territoires étrangers où elle

(1) Voir *L'Europe nouvelle. Le Pacte Briand-Kellog et l'Egypte*. N° du 25 août 1928.

(2) V. W. RAAFAT. *op. cit.*, p. 598.

n'a que des intérêts. La légitime défense comprise dans ce sens n'est en somme qu'un droit tutélaire que l'Empire britannique se réserve à l'égard d'un certain nombre de gouvernements.

Le Pacte Briand-Kellog ne s'applique pas non plus lorsque les Etats-Unis agissent en conformité avec la doctrine de Monroe.

Il faut encore observer que dans la conception du Pacte qu'ont les Etats-Unis, il suffit que n'importe quelle puissance viole le Pacte, pour qu'une telle violation place les Etats-Unis dans la même situation que s'il n'y avait jamais eu de traité (1). Ils recouvrent leur pleine liberté d'action, par conséquent le droit absolu de faire la guerre au violeur du Pacte de 1928. Quant aux autres Etats membres de la S. D. N., ils restent soumis aux obligations qui découlent du Pacte de la Société des Nations, et l'article 16 entre en jeu. Comme nous l'avons déjà signalé plus haut, les sanctions de l'article 16 ont un double caractère, suivant qu'il s'agit d'une action militaire entre membres de la Société ou de l'application de l'article 17 contre un Etat étranger à la Société; ce n'est que dans ce dernier cas que nous nous trouvons devant une guerre proprement dite, puisant son existence de la non-universalité du Pacte. Dans les deux cas, la contrainte militaire reste licite.

(1) Voir dans ce schs *L'Europe nouvelle*, 19 janvier 1929.

CONCLUSIONS

En jetant un coup d'œil sur les doctrines du droit de la guerre que nous avons analysées dans la première partie de notre ouvrage, on peut observer l'affaiblissement qui a suivi le fondement de la guerre licite. Permise, tantôt sous la forme de guerre juste, tantôt comme sanction du droit en général ou du droit des gens en particulier, elle finit par être justifiée par des raisons politiques. Nous ne reviendrons pas sur la valeur de chacune de ces théories, les appréciations que nous avons donné à la fin de chaque chapitre étant, croyons-nous, suffisantes pour que nous puissions en conclure que le caractère qu'on attribue à la guerre afin qu'elle soit permise n'a rien à faire avec la justification de l'institution de la guerre même. Lorsque les théologiens voulaient faire concorder la guerre juste avec la guerre licite, ils se sont heurtés à l'imperfection de l'homme et surtout à l'organisation internationale des Etats, qui font obstacle au passage de la théorie à la pratique. Leurs efforts, louables dans le but qu'ils poursuivaient, ne présentent qu'un intérêt historique et d'enseignement pour l'avenir. Pour rendre licite une certaine catégorie de guerres sur la base de la justice, comme le

voulaient les théologiens, il aurait fallu que le monde disposât de plus de qualités qu'il n'en a. L'élément moral sur lequel compte la conception scolastique de la guerre ne s'accorde pas avec la notion de la guerre. Si l'on cherchait à trouver au cours des siècles une seule guerre qui répondît réellement aux exigences de cette doctrine on en trouverait aucune. Et il est à prévoir que dans l'avenir ces exigences ne seront pas requises non plus, tant que l'appréciation du *casus foederis* appartiendra exclusivement aux chefs des Etats. Ceux-ci devraient avoir des qualités surhumaines pour remplir la mission qui leur a été assignée par les théologiens.

Le but à atteindre, s'il était possible, serait de rendre licite, seulement la guerre juste. On conçoit bien qu'une action ne doit être licite que lorsqu'elle est conforme au droit, la seule forme sous laquelle on apprécie la justice dans les relations sociales. La conception juridique de la guerre croyait pouvoir trouver dans l'institution de la guerre un moyen de faire respecter les droits des Etats. Dans cette doctrine, ce n'est plus aux hommes qu'on demande l'impossible, mais à la guerre. Elle n'a jamais été favorable qu'au plus fort; qu'il ait eu ou non le droit de son côté, la guerre lui prête toujours son concours pour réaliser ses prétentions. Il n'est pas rare de voir que ce moyen qu'on appelle improprement juridique aboutit à la consécration des pires injustices. Or, une procédure juridique ne peut pas aller à l'encontre du droit, elle est employée justement pour conserver ou préserver la violation d'un droit. Comme la guerre n'est pas un moyen sûr d'obtenir

ce résultat, il faut se refuser de lui reconnaître le caractère juridique.

La conception politique qui permet d'user licitement de la guerre est un danger pour la sécurité internationale, elle établit un statu quo géographique, où la suprématie des grandes puissances est assurée, sans trop s'inquiéter si la situation convient ou non à tous. Cette doctrine en reconnaissant théoriquement à tous les Etats les mêmes droits, se traduit pratiquement par une série de guerres perpétuellement licites entre Etats de force égale.

Les conventions internationales ont heureusement commencé à remédier à l'état d'anarchie. La force qui servait naguère exclusivement les intérêts des peuples a subi l'influence des normes juridiques, elle ne peut plus s'exercer sans frein. De plus en plus, cette évolution se poursuit et s'achève. Le dernier progrès accompli par la signature du pacte Briand-Kellog, indique le but à atteindre. Pris à la lettre, le pacte de 1928 complétant les dispositions du pacte de la S. D. N. est une œuvre grandiose qui résoud tous les cas douteux et les imperfections de l'Institut de Genève, par rapport à la guerre licite. On ne saurait le montrer plus clairement que l'a fait M. Briand, dans son discours du 27 août 1928, à la signature de ce document historique lorsqu'il disait que c'est la première fois à la face du monde que les Etats dans un acte solennel « répudient la guerre sans réserve en tant qu'instrument de politique nationale, c'est-à-dire dans sa forme la plus spécifique et la plus redoutable : la guerre égoïste et volontaire. Considérée jadis comme du droit divin et demeurée dans l'éthique interna-

tionale comme une prérogative de la souveraineté, une pareille chose est enfin destituée juridiquement de ce qui constituait son plus grand danger : sa légitimité. Frappée désormais d'illégalité elle est soumise au régime conventionnel d'une véritable mise hors la loi, qui expose le délinquant au désaveu certain... C'est l'institution même de la guerre qui se trouve ainsi attaquée directement dans son essence propre. Il ne s'agit pas seulement d'organisation défensive contre le fléau, mais d'une attaque du mal à sa racine même ». Au point de vue théorique, les constatations précitées sont rigoureusement exactes. Enlever à la souveraineté étatique le droit de faire la guerre à son gré et le consacrer par des conventions librement consenties, est un pas décisif qui rend illicite le type classique de la guerre. Le pacte Briand-Kellog a pourtant laissé subsister une catégorie de guerres licites, ce sont les guerres de légitime défense. Que faut-il entendre par ce genre de guerre ? Il serait inutile de reproduire les innombrables définitions et discussions qui ont fait l'objet de cette matière. Comme la guerre d'agression, la guerre de légitime défense est, en droit international, une situation qu'on n'est pas arrivé à définir avec précision. Il n'est pas difficile à un homme d'Etat habile — dit quelque part M. Albéric Rollin — de s'arranger de manière à ce qu'il ne soit pas l'agresseur et à mettre un autre Etat dans la nécessité inéluctable de lui déclarer la guerre. Cette possibilité sinistre peut encore arriver à l'heure actuelle à cause de l'imperfection de l'organisation internationale. D'un côté le défaut d'un juge à large compétence pour régler les litiges entre Etats,

d'autre part l'absence de sanctions des décisions lorsque ce juge existe déjà et statue sur un différend quelconque enlèvent toute efficacité à ces seuls moyens de prévenir la guerre. Le dernier jalon marqué par le Pacte de 1928 indique l'avenir de la guerre licite. Aux hommes politiques maintenant la tâche de débarrasser le chemin de mauvaises herbes.

Vu le Président,
A. de la PRADELLE.

Vu le Doyen de la Faculté,
BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

Abréviations :

- A. — Actes de l'Assemblée publiés annuellement sous forme de suppléments au Journal officiel de la S.D.N.
 - P. — Procès-verbaux de la séance plénière de la S.D.N.
 - C. I, II, etc. — Commission première, deuxième, etc.
 - R. G. D. I. P. — Revue générale de droit international public.
 - R. D. I. P. — Revue de droit international public.
 - R. D. I. et L. C. — Revue de droit international et de législation comparée.
-

BALBAREU Cécile. — *Le Pacte de Paris*. Thèse de doctorat. Paris, 1929.

BLUNTSCHLI. — *Le droit international codifié*. Traduction Lardy, 3^e édition, Paris, 1881.

BONFILS et FAUCHILLE. — *Traité de droit international public*, 6^e édition, Paris, 1912.

BOUCHER (Capitaine Paul). — *Les conventions relatives au droit de la guerre. Leur portée pratique*. Thèse 1913.

- BOURGEOIS Léon. — *L'œuvre de la S.D.N.* (1920-1923). Paris, 1923.
- BRIAND Aristide. — *Sources et documents dans l'Europe Nouvelle* du 28 avril et 14 juillet 1928.
- BRUNET René. — *La S.D.N. et la France*. Paris, 1921.
- CALVO. — *Le droit international théorique et pratique*. Paris, 1887.
- CHARPENTIER Armand. — *La guerre et la patrie*. Paris, 1926.
- COHN Georg. — *Neutralité et S.D.N.* dans Munsh : les origines et l'œuvre de la S.D.N. T. 2.
- CORNEJO. — *La guerre au point de vue sociologique*. Paris, 1930.
- DESPAGNET M. — *La conférence de La Haye et ses résultats*, dans R.G.D.I.P., 1899.
- DETH van A. — *Etude sur l'interprétation du paragraphe 8 de l'article 15 du pacte de la S.D.N.* Thèse soutenue à l'Université libre d'Amsterdam, 1926.
- DOUGLAS HOGG. — *Plaidoirie devant la C.P.D.J.I. dans l'affaire des décrets du 8 novembre 1921 sur la nationalité d'origine en Tunisie et au Maroc*, dans R.D.I. privé, 1922-23.
- DUGUIT. — *La doctrine allemande de l'autolimitation*, dans R.D.P.Sc.P., 1919.
- DUPUIS Ch. — *Les théories anglaises sur le droit de la guerre en général*, dans R.G.D.I.P., t. 5, 1898.
- *La déclaration américaine des droits et devoirs des nations*, dans R.G.D.I.P., 1917.

ERICH RAPHAEL. — *L'harmonie à établir entre le pacte de la S.D.N. et le pacte de Paris*, dans R.G.D.I. et L.C., 1930, N° 4, p. 829-835.

FAUCHILLE Paul. — *La guerre de l'avenir et les moyens de les empêcher*, dans R.G.D.I.P., 1919.

— *Les fondateurs du droit international* (Vittoria, Gentilis, Suarez, Grotius, Puffendorf, Bynkershoek, Wolf, Vattel de Martens). Paris, 1904.

FRIED H. A. — *Les bases du pacifisme. Le pacifisme réformiste et le pacifisme révolutionnaire*. Traduction Lagorgette. Paris, 1909.

FUNCK-BRENTANO et SOREL. — *Précis du droit des gens*, 2° édition, Paris, 1887.

GALL (LE). — *Pacte de Paris*. Thèse Paris, 1930.

GALLUS. — *La mise en harmonie du pacte de la S.D.N. avec le pacte de Paris*, dans R.D.I., 1930, p. 7 et suiv.

— *Des amendements au pacte de la S.D.N. en vue de le mettre en harmonie avec le pacte de Paris*. Paris, 1930.

GARNIER. — *Des limitations à la souveraineté nationale dans les relations extérieures*, dans R.D.I. et L.C., 1925.

GIDEL G. — *La théorie classique des droits fondamentaux des Etats*. Dans Recueil N° 10 de l'Académie de La Haye.

GOELLNER ALADAR. — *L'article 19 du pacte de la S.D.N. La révision des traités sous le régime de la S.D.N.* Paris, 1925.

KANT Emmanuel. — *De la paix perpétuelle*, dans Ecrits politiques; trad. A. Aulard.

GONSIOROWSKI. — *S.D.N. et le problème de la paix*. 2 volumes, Paris, 1927.

GROTIUS Hugo. — *Le droit de la guerre et de la paix*, édition 1759.

HEDDE F. — *Le droit de guerre d'après la morale chrétienne*, Paris, 1913.

HOIJER. — *Le pacte de la S.D.N. Commentaires pratique et théorique*. Paris, 1926.

— *La sécurité internationale et ses modes de réalisation*. 2 vol., éd. 1930.

HUBERT R. — *Réflexions sur le droit de la guerre*, dans *Revue de métaphysique et de morale*, N° mars-avril 1919.

JELLINEK G. — *L'état moderne et son droit*. Trad. G. Fardis, Paris, 1913.

KOMARNIKI. — *La question de l'intégrité territoriale dans le pacte de la S.D.N.* Paris, 1923.

KORENTITCH. — *L'article 10 du pacte*. Thèse Paris, 1930.

LAGORGETTE Jean. — *Le rôle de la guerre*. Paris, 1906.

LANGE I. Christian. — *Histoire de la doctrine pacifique*, dans *Recueil N° 13 des cours de l'Ac. de droit international*, 1926.

LAPRADELLE (A. DE). — *La conférence de la paix (1899)*, dans *R.G.D.I.P.*, 1899.

— *Les principes généraux du droit international*. Conférence au Centre européen de la dotation Carnégie, 1928-29.

— *Plaidoirie devant la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire des décrets du 8 novembre 1921 sur la nationalité d'origine en Tunisie et au Maroc (zone française)*, dans R.D.I. privé, 1922-23.

— *Cours de doctorat à la Faculté de Droit de Paris*, 1928-29, 29-30, 30-31.

— *La question du désarmement. Circulaire du Comte Mouravieff*, dans R.G.D.I.P., 1899.

LAVISSE. — *La condamnation de la paix armée*, dans la Revue de Paris, 1898.

LECOUTRE Simon. — *Les sanctions internationales de la S.D.N.* Paris, 1924.

LE FUR. — *Les bases juridiques de la S.D.N.* Dans « *Scientia* », N° de janvier 1925.

— *Guerre juste et juste paix*. Paris, 1920.

LEMONON E. — *La seconde conférence de la paix*, La Haye (juin-octobre 1907). Paris, 1908.

LOUTER Jean de. — *Le droit international public positif*, 2 vol. Oxford, 1920.

— *La crise du droit international*. Dans la R. D. I. P., 1919.

MARIOTTE. — *Les limites actuelles de la compétence de la S. D. N.* Thèse, Paris 1926.

MARTENS de F. — *La paix et la guerre*. Ed. française 1901.

MITCHEL Ch. — *Le darvinisme et la guerre*. Ed. 1916.

MORELLET. — *La souveraineté de l'Etat et le droit international public*. Dans R. G. D. I. P., 1926.

MUNCH. — *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*, 2 vol.

NAUDEAU J. — *La guerre et la paix.*

NOVICOW J. — *La guerre et ses prétendus bienfaits.* Ed. 1894.

— *La critique du darvinisme social.* Paris, 1910.

PAULUS. — *Les affaires domestiques de l'art. 15, parag. 8 du pacte.* Dans R. D. I. de Sciences diplomatiques, politiques et sociales, 1924,

PICCIONI. — *La sanction militaire des décisions de la S. D. N. R. G. D. I. P.*, 1923.

PILLET A. — *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre de rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître.* Paris, 1899.

— *La guerre actuelle et le dr. des gens.* Extr. de la Revue Gle. de dr. internat. Public. Paris, 1916.

— *Le mouvement pacifiste et les devoirs des Etats.* Conférence, 1912. Saint-Dizier, 1912.

— *La guerre et le droit.* Louvain, 1922.

— *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907.* Paris, 1918.

— *Le traité de Paix de Versailles.* Conférences du Collège libre des sciences morales. Paris, 1920.

POLITIS N. — *Le problème de la limitation de la souveraineté et la th. de l'abus des droits sur les rapports internationaux.* Dans *Recueil des Cours de la Haye*, t. VI.

— *La justice internationale.* Paris, 1924.

— *Les nouvelles tendances du droit international*. Paris, 1927.

PROUDHON P.-J. — *La guerre et la paix*. Paris, 1927.

RAAFAT — *Le problème de la sécurité internationale*. Thèse. Paris, 1930.

RAESTAD Arnold. — *Quelques observations au sujet du projet d'incorporer le contenu du Pacte Kellog dans le Pacte de la S. D. N.* dans R. D. I., 1931, n° 2, p. 555.

RAY Jean. — *Commentaire du Pacte de la S. D. N. selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*. Paris, Syrey, 1930.

REDSLOB Robert. — *Théorie de la S. D. N.* Paris, Rousseau, 1924.

RENAULT. — *Les deux conférences de la paix*. Paris, 1908.

RENAULT Louis. — *La guerre et le dr. des gens au XX^e s.* dans *Journal de dr. internat.*, 1915.

RESSEGNIER G. de. — *Les sanctions militaires de la S. D. N.*, 1930.

RIVIER. — *Principes du droit des gens*. Paris, 1896.

ROLIN A. — *L'art. 10 dans les origines et l'œuvre de la S. D. N.*, tome II.

— *Le droit moderne de la guerre*, 3 vol. Bruxelles, 1920.

RUYSEN Th. — *De la Guerre au Droit*. Paris, 1920.

SAGERET J. — *Philosophie de la guerre et de la paix*. Paris, 1919.

SCELLE. — *Le Pacte Kellog* dans « *Paix par le Droit* ». Oct. 1928.

— *L'élaboration du Pacte* dans *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*

— *Le Pacte de Nations et sa liaison avec le traité de Paix.* Préface L. Bourgeois. Paris, 1919.

SCOTT. — *Les conférences de la paix de La Haye*, 3 vol. Trad. A. de Lapradelle. Paris, Pedone, 1927.

SCHOTWEL James T. — *Le Pacte de Paris*, traduit par Roger Gaucheron. Paris, 1930.

— *Renonciation à la guerre et non « Mise hors la loi » de la guerre.* *Esprit international*, octobre 1928.

STOERK M. — *La conférence de la Haye et ses résultats* dans *R. G. D. I. P.*, 1899.

STOURZO Luigi — *La communauté internationale et le droit de guerre.* Paris, 1931.

STRUPP Karl. — *Eléments de droit internat. public Universel Européen et Américain.* Paris, éd. 1927.

SUKIENNIKI. — *Essai sur la souveraineté des Etats en dr. international moderne.* Thèse. Paris, 1926.

TACHI. — *La souveraineté et l'indépendance de l'Etat et les questions intérieures en droit international.* Paris 1930.

TITEANU Engen. — *La compétence de la S. D. N. et la souveraineté des Etats.* Thèse. Paris, 1925.

VALBERT G. — *La guerre et la paix perpétuelle*, dans *Revue des Deux-Mondes*, 1894.

VANDERPOL. — *La doctrine scolastique de la guerre*. Paris, 1925.

WATTEL. — *Le Dr. des gens en principe de la loi naturelle*, 3 volumes. Ed. 1863.

VILLARD E. — *Le droit de punir, de Joseph de Maistre*. Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée du 16 octobre 1886 à la Cour d'appel de Nancy. Nancy, 1886.

VISSCHER de. — *Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité*, dans R. G. D. I. P., 1917.

VOLLENHOVEN. — *Les trois phases du droit des gens*. La Haye, 1919.

WEHBERG Hans — *Le problème de la mise de la guerre hors la loi*, dans Recueil des Cours de l'Acad. de dr. intern., 1928, t. IV.

WESTLAKE John. — *Traité de droit internat*, traduit sur la 2^e éd. par A. de Lapradelle. Oxford, 1924.

WHITLA. — *La sanction du droit des gens et la force obligatoire des traités* dans R. D. I. L. C., 1924.

WHITTON John B. — *La neutralité et la S.D.N.* dans Recueil de l'Acad. de dr. international de La Haye, 1927.

TABLE DES MATIERES

	PAG.
INTRODUCTION	1 à 4
PREMIÈRE PARTIE	
CHAPITRE PREMIER	
La Définition de la guerre.....	5 à 12
Les apologistes de la guerre et le Darwinisme social.....	13 à 37
CHAPITRE II	
La nature de la guerre permise.....	39 à 40
I. — <i>La conception juridique</i>	41 à 51
Appréciation de la Doctrine scolastique de la guerre.....	52 à 58
La légitimité formelle de la guerre : Wattel.....	59 à 65
La guerre en tant que duel et procédure juridique entre Etats	66 à 72
La guerre comme sanction du droit des gens.....	73 à 81
II. — <i>La conception politique</i>	82 à 98
DEUXIÈME PARTIE	
CHAPITRE PREMIER	
La Conférence de La Haye de 1899.....	99 à 107
La deuxième Conférence de La Haye de 1907.....	108 à 110
La valeur théorique et pratique des lois de la guerre.....	111 à 125
La limitation de la force pour le recouvrement des dettes con- tractuelles	126 à 131
CHAPITRE II	
<i>Le pacte de la S. D. N. et la guerre</i>	
La distinction entre guerres licites et guerres illicites.....	133 à 135
La guerre licite d'après l'article 10.....	136 à 139
La valeur des décisions du Conseil.....	140 à 154
La guerre licite d'après l'article 12.....	155 à 170
— — — — — 15, § 7.....	171 à 173
L'article 15, § 8 du Pacte de la S. D. N.....	174 à 184
Les sanctions militaires de l'article 16.....	185 à 190
Les guerres licites de l'art. 17 du pacte de la S. D. N.....	191 à 194
Le pacte de renonciation à la guerre	195 à 200
CONCLUSIONS	201 à 205
BIBLIOGRAPHIE	207 à 216

Imp. Caillaux et Onillon, 21, Bld Dumesnil, Angers.
